

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE DÉSARMEMENT NAVAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 25 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Raymond BOUY

Président : M. de GEOUFFRE de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur.

J. BARTHÉLÉMY, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930

Le
Désarmement Naval

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
Thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE DÉSARMEMENT NAVAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 25 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Raymond BOUY

Président : M. de GEOUFFRE de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur.

J. BARTHÉLÉMY, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49



BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages et Documents

- MÉRIGNHAC. — *Traité théorique et pratique de l'Arbitrage international*. Paris, 1895, Larose.
- A. DE LAPRADELLE. — Trad. J.-B. Scott, *Les Conférences de la Paix, La Haye 1899 et 1907*, 3 tomes. Paris, 1927, Pédone.
- MÉRIGNHAC. — *La Conférence Internationale de La Haye, 1899*. Paris, 1900, Rousseau.
- PILLET. — *La cause de la Paix et les deux Conférences de La Haye*. Paris 1908, Dumoulin.
- La Documentation Internationale : Conférences et Congrès d'après-guerre :*
- T. II. — *La Conférence de Washington*.
- T. III. — *Le Comité des Juristes de La Haye sur le droit de la guerre*. Paris, 1930, « Les Editions Internationales ».
- FAVEREAU. — *Marine française et Conférence de Washington*. Paris, 1923, Ligue Française.
- J. FOURCADE. — *Le problème du désarmement et la Conférence de Washington*. Toulouse, 1923, Soubiron.
- ARCHIMBAUD. — *La Conférence de Washington*. Paris, 1923, Payot.
- JACQUEMART. — *La Conférence de Washington*. Paris 1923, Jouve.
- F. LÉGER. — *Autour de la Conférence de Washington*. Brochure épuisée.
- A. GARDES. — *Le Désarmement devant la Société des Nations* Paris, 1929, « Les Presses Modernes ».
- H.-C. BYWATER. — *Les marines de guerre et la politique navale depuis la guerre*. Paris, 1930, Payot.
- A. GLINBERG. — *Le problème du désarmement devant la S. D. N. et en dehors d'elle*. Paris, 1930, « Les Presses Universitaires de France ».
- L. DE BROUCKÈRE. — *Les travaux de la S. D. N. en matière de désarmement. Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, T. 25, 1928. Paris, 1929, Hachette.

A. DE LAPRADELLE et NIBOYET. — *Répertoire de D. I. P.* Paris, 1929-30, Sirey.

Traité de Versailles du 29 juin 1919.

Traité de Washington du 6 février 1922.

Livre jaune. Documents diplomatiques : la Conférence de Washington.

Rapport du Comité Technique de la Conférence du 20 juin au 4 août 1927, annexé à la déclaration finale.

Memorandum français du 20 décembre 1929.

Memorandum britannique du 10 janvier 1930.

Déclaration américaine du 6 février 1930.

Déclaration française du 13 février 1930.

Déclaration japonaise du 13 février 1930.

Memorandum italien du 19 février 1930.

Traité de Londres du 22 avril 1930.

II. — Revues

Revue de Droit International Public :

1922, MÉRIGNHAC. — *Le désarmement, les Traités de paix 1919-20, la Conférence de Washington.*

1922, MÉRIGNHAC. — *La question des sous-marins.*

1923, FRANÇOIS. — *L'avenir du sous-marin.*

1929. — *Le compromis naval franco-anglais.*

Revue Maritime :

1920, CASTEX. — *Synthèse de la guerre sous-marine.*

Revue de Paris :

1930, janv. — *Le problème naval franco-italien.*

L'Esprit International :

1927, oct., BAKER. — *Le désarmement et la Conférence Coolidge.*

1929, janv. — *L'arrangement naval franco-anglais du 28 juin 1928.*

1929, juillet. — *La liberté des mers.*

1930, janv. — H.-W. HARRIS. — *La Conférence à cinq.*

1930, avril. — *La Conférence de Londres.*

1930, juillet, P. MANTOUX. — *Les leçons de la Conférence navale.*

Revue des Vivants :

1929, nov., J. LYON. — *Le désarmement naval.*

Revue Politique et Parlementaire :

1929, nov. — *Avant la Conférence de Londres.*

1930, janv. — *La Conférence de Londres.*

1930, février-mars. — *La Conférence de Londres.*

1930, avril. — *La parité franco-italienne.*

1930, mai. — *Après la Conférence de Londres.*

Contemporary review :

1930, janv., S. SELWYN FREEMANTLE. — *The freedom of the seas.*

Current History :

1929, mars, W.-E. BORAH. — *The freedom of the seas.*

1929, déc., BURTON L. FRENCH. — *The world-wide naval problem.*

Le Monde Nouveau :

1929, déc. — *Au seuil de la Conférence navale.*

1930, févr. — *La question de la liberté des mers, la vraie question de Londres.*

1930, mai. — *Résultats de la Conférence de Londres.*

L'Europe Nouvelle :

1921, 3 déc. — *La Conférence de Washington.*

1921, 10 déc. — *La Conférence de Washington.*

1922, 11 mars. — *La Conférence de Washington.*

1926, 24 avril. — *Première session de la Commission préparatoire.*

1926, 3 juillet. — *Première session de la Commission préparatoire.*

1927, 19 février. — *La Conférence de Genève.*

1927, 23 avril. — *La Conférence de Genève.*

1927, 6 août. — *La Conférence de Genève.*

1927, 3 sept. — *La Conférence de Genève.*

1928, 17 nov. — *Le compromis naval franco-britannique.*

1930, 25 janvier. — *La Conférence de Londres.*

1930, 17 mai. — *La Conférence de Londres.*

Revue de Droit International et de Législation comparée :

1929, ROLIN-JACQUEMYS. — *La question dite du désarmement devant la S. D. N.*

La République Française :

CASENAVE. — *La Conférence de Washington.*

Journal des Débats. — *Passim.*

Le Temps. — *Passim.*

Figaro. — *Passim...*

III. — *Publications de la Société des Nations*

Journal Officiel de la S. D. N.

Actes et procès-verbaux des Assemblées.

Rapport de la Troisième Commission aux diverses Assemblées (I à X).

Rapport de la C. T. M. A., sept. 1922.

Sous-Commission navale de la C. P. C. pour les question militaires navales et aériennes : extension des principes du Traité de Washington sur la limitation des armements navals aux pays non signataires dudit traité. Rapport au Conseil de Genève, 1924.

Commission Préparatoire à la Conférence du Désarmement, séries I à VIII des documents.

Rapport de la Sous-Commission A.

Rapport de la Sous-Commission B.

Annuaire militaire : renseignements généraux et statistiques sur les armements navals.

Publication de la section d'information : le désarmement et l'organisation de la paix.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

HISTORIQUE SOMMAIRE DU DÉSARMEMENT

LES TENTATIVES DE DÉSARMEMENT

EN 1899 ET 1907 A LA HAYE

Le problème du Désarmement est, parmi les grands problèmes internationaux qui agitent le monde et passionnent l'opinion publique à l'heure actuelle, l'un de ceux dont la solution est particulièrement pressante. Mais on se tromperait étrangement si l'on croyait y voir un problème nouveau, issu des traités qui ont mis fin à la guerre mondiale.

En fait, désarmer est une très vieille aspiration humaine, aussi ancienne que la guerre elle-même, et, presque toujours, les hommes se sont battus avec cette conviction fallacieuse que, par ce moyen, ils pourraient ensuite ne se battre plus. On retrouvera donc nécessairement des projets de désarmement plus ou moins fermes ou imprécis à toutes les périodes de l'évolution humaine.

Sans remonter plus haut en arrière, quand le monde fut sorti des conflits continuels qui ensanglantaient le Moyen-Age et que la guerre, bien que fréquente, fut devenue un état de choses exceptionnel, on commença à songer à une limitation des forces armées qui raréfîât les conflits, si tant est qu'elle ne les rendit pas impossibles. Et c'est ainsi que

la question du désarmement est envisagée déjà dans beaucoup de traités de paix perpétuelle. Elle est, au surplus, contenue dans tous en puissance, car, la paix perpétuelle une fois établie, disparaîtraient naturellement les instruments destinés à la guerre.

Mais les projets de paix perpétuelle, en général, n'entrent pas dans les détails du désarmement. Ils se bornent à constater qu'il sera la suite nécessaire de l'état de choses nouveau instauré dans le monde.

Au contraire, il est des souverains, des hommes d'Etat et des publicistes qui, sans croire au mirage de la paix perpétuelle, ont simplement envisagé le désarmement en lui-même d'une façon directe et principale afin d'alléger le fardeau des dépenses militaires.

En 1816, l'empereur de Russie, Alexandre I^{er}, prit l'initiative d'une proposition de désarmement et s'adressa d'abord au princé régent d'Angleterre, qui adhéra avec empressement au projet russe et suggéra l'idée d'une Conférence Internationale de militaires munis de pleins pouvoirs par les puissances européennes, à l'effet de déterminer le chiffre normal des différentes armées sur le pied de paix. Plus tard, en 1863, Napoléon III songeait à établir la paix perpétuelle en remaniant l'Europe conformément aux aspirations des nationalités et le désarmement eut été la suite du nouvel état de choses. Les puissances, l'Angleterre en tête, s'unirent pour faire échouer ce plan dont l'inconnu paraissait plein de menaces, et l'Italie seule, qui avait tout à y gagner, accepta les idées impériales. En 1870, le comte Daru, ministre des Affaires Etrangères du cabinet Emile Olivier, reprit une proposition émanée en

1868 du chancelier austro-hongrois comte de Beust et obtint l'assentiment de Napoléon III. Lord Clarendon consentit à servir d'intermédiaire à cet égard entre les cabinets de Berlin et de Paris, et se heurta à un refus formel du comte de Bismarck.

En 1887 se produisit une initiative extrêmement intéressante d'un éminent juriste belge, M. Rolin-Jacquemyns, président de l'Institut de Droit International, qui présenta à ses collègues « une proposition de préparer lui-même ou de faire préparer par une commission constituée d'office, une adresse aux gouvernements européens les conjurant de restreindre, dans des limites à déterminer conventionnellement, l'effectif de leurs forces militaires ».

L'Europe présentait alors le spectacle angoissant des armements à outrance, des budgets de guerre toujours plus considérables qui ruinaient les Etats depuis que Bismarck, à la suite de la guerre franco-allemande, avait entraîné toutes les puissances dans le service militaire général obligatoire. La proposition de M. Rolin-Jacquemyns réunit les suffrages de plusieurs juristes autorisés, mais la majorité, effrayée par la formidable puissance de l'Allemagne et convaincue que Berlin n'entrerait pas dans la voie du désarmement, considéra cette proposition comme inopportune, et en tous cas, prématurée.

Et pourtant l'idée chemine : peu d'années après, elle va se manifester au grand jour et de la manière la plus officielle. C'est tout à fait à la fin du XIX^e siècle, au moment où notamment l'Allemagne augmentait ses armées et l'Angleterre sa flotte, qu'a surgi la proposition sur les armements émanée du Tsar Nicolas II, à la suite de

laquelle a été réunie la Conférence qui a siégé à La Haye du 18 mai au 29 juillet 1899.

L'idée primordiale qui a présidé à la Conférence de La Haye est une idée de désarmement ou, pour parler plus exactement, une idée de réduction des armements à outrance qui pesaient alors sur l'Europe. On la trouve dans le message adressé, au mois d'août 1898, aux représentants des différentes puissances, par le comte Mouravieff, ministre des Affaires Etrangères de Russie. Il y est dit, notamment (1) : « Le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements. Le gouvernement impérial croit que le moment serait très favorable à la recherche, dans les voies de la discussion internationale, des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre, avant tout, un terme au développement progressif des armements actuels.

« Les charges financières, suivant une marche ascendante, atteignent et paralysent la prospérité publique dans sa source. Des centaines de millions sont employés pour acquérir des engins de destruction effroyables qui, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science, sont destinés demain à perdre toute valeur, à la suite de quelque nouvelle découverte dans ce domaine. »

(1) Message du comte Mouravieff, ministre des Affaires Etrangères de Russie, aux représentants des différentes puissances, du 12-24 août 1898.

Ce document était, il faut le reconnaître, assez vague : le ministre des Affaires Etrangères de Russie adressa aux représentants des Puissances à Saint-Pétersbourg, six mois après, une circulaire conçue dans les termes suivants et dans laquelle il était dit, en ce qui concerne les armements terrestres et navals (1) :

« Le Gouvernement impérial est, pour sa part, d'avis qu'il serait possible de procéder dès à présent à un échange préalable d'idées entre les puissances, dans le but de rechercher sans retard les moyens de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer. »

« Les thèmes à soumettre à une discussion internationale au sein de la Conférence pourraient, en traits généraux, se résumer comme suit :

« Entente stipulant la non-augmentation, pour un terme à fixer, des effectifs actuels des forces armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents; étude préalable des voies dans lesquelles pourraient même se réaliser dans l'avenir une réduction des effectifs et des budgets ci-dessus mentionnés.

« Interdiction de la mise en usage, dans les armées et dans les flottes, de nouvelles armes à feu quelconques, et de nouveaux explosifs, aussi bien que de poudres plus puissantes que celles adoptées actuellement tant pour les fusils que pour les canons.

« Défense d'employer dans les guerres navales des bateaux torpilleurs sous-marins ou plongeurs ou d'autres

(1) Circulaire du 30 décembre 1898 et du 11 janvier 1899.

engins de destruction de même nature ; engagement de ne pas construire à l'avenir de navires à éperon.

« Adaptation aux guerres maritimes des stipulations de la Convention de Genève de 1864, sur la base des articles additionnels de 1868 ».

Il faut reconnaître à ce nouveau document le mérite de mettre en jeu pour la première fois et d'une manière un peu précise des questions extrêmement délicates à soulever. Il s'attaquait nettement et courageusement à ces problèmes, mais un échec total était à craindre. L'examen des diverses propositions de désarmement général, au cours du XIX^e siècle, a déjà montré que cette idée était alors assez froidement envisagée : plus précisément à cette époque, elle venait se heurter à des querelles aiguës qui divisaient l'Europe : les questions d'Alsace-Lorraine, d'Orient, d'Extrême-Orient.

On peut d'ailleurs remarquer que la question de la réduction des armements, principale dans la circulaire initiale, ne devient plus que secondaire dans la deuxième circulaire du comte Mouravieff : une simple entente sur la non-augmentation des effectifs actuels, pour une certaine période, est envisagée. La Conférence réunie, l'évolution va encore s'accroître. A La Haye, M. Staal se borne à avancer que les Gouvernements auront à se demander si le bien des peuples n'exigera pas la limitation des armements progressifs, et qu'il leur appartient « dans leur sagesse de peser à cet égard les intérêts dont ils ont la charge ». Les délégués se sont empressés de se ranger à cette manière de voir qui laissait la question entière, et ont simplement exprimé le vœu qu'on limite les charges mili-

taires dans l'intérêt du bien-être matériel et moral de l'humanité.

En ce qui concerne spécialement le désarmement naval, la proposition russe était la suivante : accepter de fixer pour trois ans le montant des budgets de la marine, avec l'engagement de ne pas en augmenter le total pendant cette période triennale, et l'obligation de faire connaître à l'avance pour ladite période :

1° Le total des tonnes de vaisseaux de guerre que l'on se propose de construire, sans préciser les types mêmes des bâtiments.

2° Le nombre des officiers et des équipages de la marine.

3° Les dépenses pour les travaux des ports, tels que forts, bassins et arsenaux.

C'était là, pour la première fois, une proposition précise, qui aurait pu servir de base de discussion en vue d'un accord, si les nations représentées à La Haye avaient eu vraiment le désir de désarmer. Qu'est-il advenu en réalité ? La sous-commission de la marine, à laquelle on avait renvoyé l'étude de ces dernières propositions, n'a même pas voulu entrer dans leur examen, en partant de ce point de vue que des difficultés constitutionnelles empêcheraient, de prime abord, dans les pays parlementaires, de lier d'avance le vote budgétaire des assemblées législatives.

Et l'on s'est borné à étendre à la marine la résolution votée à l'issue de la Conférence, sur l'initiative de M. Léon Bourgeois.

En effet, pour atténuer l'effet produit par le rejet pur

et simple des propositions russes, des délégués crurent devoir exprimer cette idée que, si la question de la limitation des effectifs et des budgets de guerre était trop complexe pour pouvoir être utilement discutée par la Conférence, rien n'empêchait qu'elle fut présentée sous la forme d'un vœu aux gouvernements. M. Léon Bourgeois est allé plus loin et a proposé la formule additionnelle suivante, qui réunit l'unanimité des suffrages : « La commission estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde, est grandement désirable pour l'accoissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ».

Et en définitive, le bilan de la Conférence sur cette épineuse question se borne à cette résolution qu'elle s'approprie, et à un vœu qui porte le numéro 4 dans l'Acte final : « La Conférence émet le vœu que les Gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre ». Un simple vœu pour clore une Conférence dans laquelle certains esprits pacifistes avaient mis tant d'espoirs : c'était masquer son échec complet sur ce point.

La seconde Conférence de la paix ouvrit ses portes le 15 juin 1907. Les organisateurs de cette deuxième Conférence restèrent dans les limites de la plus extrême prudence. La note russe du 29 mars 1906, portant convocation à la seconde Conférence de La Haye est d'une égale modestie, et ne fait même pas mention du

désarmement, si bien que le but de la Conférence parut plutôt devoir être de poursuivre pratiquement l'application des principes posés en 1899.

Ce fut l'Angleterre qui insista le plus sur la nécessité de regarder en face le péril résultant de l'accroissement des armements, et d'y apporter un remède. Une statistique communiquée par son premier délégué révélait ce fait véritablement effrayant pour l'époque, que, dans l'intervalle de huit ans écoulé entre les deux Conférences, les dépenses militaires annuelles des principaux Etats s'étaient augmentées de 1.725 millions de francs.

Quelle meilleure preuve pourrait être apportée du danger qu'il y a à soulever certaines questions que cet empressement montré par tous les Etats militaires à élever jusqu'aux limites du possible les sacrifices consentis pour leurs armées et pour leurs flottes, dans la crainte de se voir obligés à abdiquer leur liberté sur ce point.

L'argumentation britannique était pressante. La Conférence dut pourtant reconnaître une seconde fois son impuissance et se contenter de proclamer « hautement désirable » l'étude de la question.

En réalité nul ne songeait à désarmer, bien au contraire la course aux armements atteignait son paroxysme pour aboutir finalement à la conflagration mondiale de 1914.

CHAPITRE PREMIER

LA COURSE AUX ARMEMENTS NAVALS AVANT LA GUERRE CONSÉQUENCES DE LA GUERRE SUR LES ARMEMENTS NAVALS LA PÉRIODE 1918-1922

Avant d'aborder l'étude du désarmement naval proprement dit et des divers organismes qui tendent à l'assurer, après le traité de Versailles et la constitution de la Société des Nations, il n'est pas inutile d'examiner comment se présentait la situation au point de vue naval des diverses grandes puissances pendant les années qui précéderent la guerre de 1914.

On a appelé cette période une période de course aux armements, et en ce qui concerne les marines de guerre, l'examen des statistiques montre effectivement un accroissement sans cesse progressif du tonnage des flottes. En 1900, l'état des flottes sur mer des principales puissances était le suivant :

Grande-Bretagne	1.440.000 tonnes
France	621.500 —
Italie	255.500 —
Allemagne	249.700 —
Etats-Unis	228.750 —
Japon	212.000 —

En 1914, l'état des flottes sur mer des mêmes puissances est :

Grande-Bretagne	2.438.850 tonnes
Allemagne	990.500 —
Etats-Unis	893.100 —
France	755.150 —
Japon	549.840 —
Italie	423.800 —

Et si l'on ajoute à ces chiffres, à la même année, l'état connu des navires en chantier, on obtient pour les divers pays :

Grande-Bretagne	2.755.770 tonnes
Etats-Unis	1.009.247 —
France	974.426 —
Japon	674.630 —
Italie	598.800 —

Il ressort de la comparaison de ces chiffres que, entre 1900 et 1914, la course aux armements navals fut particulièrement aiguë entre la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon. La France et l'Italie se contentèrent d'augmenter leurs flottes, mais dans des proportions raisonnables.

C'est l'époque où l'Angleterre se sentait menacée par la force sans cesse croissante de l'impérialisme allemand qui tentait de lui ravir la maîtrise des mers qu'elle détenait depuis près de 200 ans. C'est aussi l'époque où elle appliquait strictement la fameuse règle du « two power standard » par laquelle elle s'obligeait à posséder

toujours une marine au moins égale à celle des deux principales puissances continentales réunies.

Survint la guerre mondiale qui a bouleversé l'équilibre des puissances navales. Tandis que la France, menacée surtout sur la frontière terrestre, consacrait toutes ses ressources à fabriquer des munitions et des armes pour elle et pour ses alliés, abandonnant les grandes unités de combat qui étaient sur cale en 1914, tandis que l'Angleterre, préoccupée surtout de la lutte contre les sous-marins, construisait des navires légers, les Etats-Unis et le Japon, prévoyant que, sitôt la fin du grand conflit, leurs intérêts se heurteraient dans le Pacifique avec plus d'âpreté que jamais, élaboraient des programmes navals impressionnants.

D'autre part, les pertes subies du fait des hostilités se répartirent très inégalement entre les Alliés. Les pertes subies pendant la guerre en bâtiments de guerre proprement dits, en ce non compris les bâtiments de commerce transformés en croiseurs auxiliaires, furent à peu près les suivantes :

	Navires	Tonnes
Grande-Bretagne	201	590.000 tonnes
France	49	113.000 —
Italie	30	80.000 —
Etats-Unis	7	19.000 —
Japon	2	3.700 —

Enfin les traités de paix introduisirent un dernier facteur qui modifiait considérablement la composition respective des flottes des diverses puissances. Ils faisaient

entrer dans la période effective du désarmement, désarmement imposé, les Empires Centraux et la Turquie. Les traités de Versailles du 28 juin, de St-Germain du 10 septembre, de Neuilly du 27 Novembre 1919, de Trianon du 4 juin et de Sèvres du 10 août 1920, imposent à l'Allemagne, à l'Autriche, à la Bulgarie, à la Hongrie et à la Porte Ottomane un désarmement général qui réduit leurs forces militaires à n'être plus que de simples instruments de police intérieure et extérieure. Laissant de côté les autres puissances qui ne possédaient que des flottes de peu d'importance, il convient d'insister davantage sur le désarmement naval de l'Allemagne qui était, au début des hostilités, la seconde puissance navale du monde. Un des premiers soucis des Alliés fut de mettre hors de cause les forces navales allemandes que la guerre avait laissées à peu près intactes. A l'armistice, il était spécifié dans l'article 23 : « Les bâtiments de guerre de la Flotte de Haute Mer Allemande que les Alliés et les Etats-Unis désigneront seront immédiatement désarmés et seront ensuite internés dans des ports neutres, ou, à défaut, dans des ports des puissances alliées. Ces ports seront désignés par les Alliés et les Etats-Unis. Les bâtiments y demeureront sous la surveillance des Alliés et des Etats-Unis, il ne restera à bord que des équipages de gardiennage ».

Les demandes des Alliés portèrent sur :

6 croiseurs cuirassés.

10 cuirassés.

8 croiseurs légers (dont 2 mouilleurs de mines).

50 destroyers du type le plus récent.

Le traité de Versailles prend les précautions les plus

minutieuses en vue d'assurer le désarmement intégral de l'Allemagne pour parer à toutes aventures ultérieures (partie V). Les articles 181 et suivants limitent ses forces navales soit en bâtiments, soit en marins. Toutes les unités en excédent doivent être livrées aux Alliés, et tous les sous-marins livrés ou démolis intégralement.

« 1° La flotte est limitée à 6 cuirassés (type *Deutschland*), 6 croiseurs légers, 12 destroyers, 12 torpilleurs ;

2° La totalité des effectifs dépendant de la marine allemande de guerre, et affectés tant à l'armement de la flotte, à la défense des côtes, au service des sémaphores qu'à l'administration et aux services à terre, ne doit pas dépasser 15.000 hommes, officiers et personnel de tous grades et de tous corps compris. L'effectif total des officiers et « warrant officers » ne doit pas dépasser 1.500. Aucune formation navale ou militaire, ni aucun corps de réserve ne pourront être constitués pour des services indépendants de la marine en dehors des effectifs ci-dessus fixés ;

3° Il est interdit à l'Allemagne de construire ou d'acquérir aucun bâtiment de guerre autre que ceux destinés à remplacer les unités armées prévues par le traité.

Les bâtiments de remplacement ci-dessus visés ne pourront avoir un déplacement supérieur à :

10.000 tonnes pour les cuirassés.

6.000 tonnes pour les croiseurs.

800 tonnes pour les destroyers.

200 tonnes pour les torpilleurs.

Sauf en cas de perte du bâtiment, les unités des différentes classes ne pourront être remplacées qu'après une période de :

20 ans pour les cuirassés et les croiseurs.

15 ans pour les destroyers et les torpilleurs, à compter du lancement des bâtiments ;

4° La construction et l'acquisition de tous bâtiments sous-marins, même de commerce, sont interdites ;

5° Les bâtiments armés de la flotte allemande ne pourront avoir à bord ou en réserve que les quantités d'armes, de munitions et de matériel de guerre fixées par les principales puissances Alliées et associées ;

6° Les effectifs de la marine allemande doivent être exclusivement recrutés par voie d'engagements volontaires, contractés pour une durée d'au moins 25 ans continus pour les officiers et « warrant officiers », et 12 ans continus pour les sous-officiers et les hommes ».

Ces dispositions très strictes et très précises ramènent l'Allemagne au rang d'une puissance navale de second ordre.

On voit ainsi quelles modifications profondes la guerre a amené dans ce domaine des armements navals. En 1919 en tenant compte des pertes de guerre d'une part, et d'autre part, du fait qu'on a construit (au moins dans quelques pays) des navires pendant la guerre, on constate que la Grande-Bretagne, la France et l'Italie n'ont pas construit durant cette période, et que par contre les Etats-Unis et le Japon ont construit et surtout ont des programmes considérables.

En présence de cette situation, quelle va être la nouvelle politique de construction navale des grandes Puissances ?

Pour la France et l'Italie, tout d'abord, la question est simple. Ces deux pays, appauvris considérablement par la guerre, n'ont pas et ne peuvent pas avoir de politique navale. La France surtout, occupée à panser les plaies de ses régions dévastées, fait passer au second plan la préoccupation de reconstituer sa flotte. En outre ces deux pays déclassent, entre 1918 et 1922, un tonnage assez considérable de bâtiments de ligne de moins de 20.000 tonnes en service ou en construction : la France : 240.000 t., l'Italie : 120.000 t.

L'Amirauté britannique avait mis sur cale, pendant la guerre, 4 *Hoods* dont trois virent leur construction subsequmment arrêtée. Leur plan définitif était : 41.200 t., vitesse : 31 nœuds, une épaisse cuirasse, des bulges anti-torpilles, armement principal : 8 pièces de 381 $\frac{m}{m}$.

En 1921, des plans furent établis pour un type *super-Hood*, dont les caractéristiques sont imparfaitement connues ; 48.000 à 49.000 t., 9 pièces de 406 ou 450 $\frac{m}{m}$.

Une véritable folie de navires toujours plus considérables régnait alors. Le « capital-ship de l'avenir » était en 1920 décrit par un éminent ingénieur anglais comme un vaisseau de 57.000 t., armé de 8 pièces de 450 $\frac{m}{m}$.

Ce type *super-Hood* était destiné à donner la réplique aux *Saratoga* américains de 43.500 t. et aux *Amagis* japonais de 42.000 t. Les croiseurs anglais auraient ainsi établi un nouveau record de grandeur. Futile compétition des tonnages et des calibres, et méthode d'autant plus con-

damnable que les résultats ne l'ont pas toujours justifiée ainsi que l'expérience de la guerre le prouve. La bataille du Jutland a démontré que les seules dimensions ne fournissent pas un indice sûr quant à la valeur combattante d'une unité. Le défi des *super-Hood* de 48.000 tonnes aurait été relevé par des mastodontes américains encore plus grands, et il est heureux que le traité de Washington soit venu mettre un terme à cette nouvelle forme de course aux armements.

Mais les programmes les plus formidables émanaient des Etats-Unis et du Japon. De 1917 à 1921, 17 « capital-ships » furent mis sur cale aux Etats-Unis. En 1920 le programme que M. Daniels préconisait aurait, s'il avait été réalisé, donné aux Etats-Unis une force de 20 capital-ships « post Jutland » du dernier modèle, 40 croiseurs modernes rapides et 2 fois plus de destroyers et de sous-marins que la marine britannique n'en possédait. Le Japon à ce moment, était devenu le facteur prédominant dans les préoccupations américaines.

De son côté, l'Amirauté japonaise observait depuis un an ou deux, et avec une inquiétude croissante, l'ampleur des préparatifs navals de l'Amérique. Comme ils coïncidaient avec des intentions déclarées d'obtenir la suprématie des mers, le Japon était bien forcé de se considérer comme l'objectif de toute cette activité navale. Il riposta par l'adoption en 1920 du fameux 8-8 programme, destiné à lui assurer éventuellement une flotte au moins égale, et probablement supérieure, à celle des Etats-Unis. Elle devait comprendre 16 capital-ships, tous de 8 ans au

moins, et 2 navires devaient être mis sur cale chaque année.

Il était déjà évident en 1921 que les 16 capital-ships alors en construction ne seraient pas à eux seuls suffisants pour assurer la prédominance de la marine américaine. Les 4 premiers navires étaient déclassés comme dimensions et vitesse par les unités contemporaines du Japon, et comme les caractéristiques des 12 autres navires américains étaient connues, il semblait probable que le Japon, qui jusqu'alors n'avait mis sur cale que 6 navires, augmenterait substantiellement la puissance militaire de ses futures unités de façon à assurer la supériorité individuelle de ses bâtiments sur leurs concurrents américains. En fait, il avait déjà pris des mesures à cet effet : les cuirassés *Ovari* et *Kii* qui devaient être mis sur cale dans l'année financière 1921-1922 devaient avoir dans les 45.000 tonnes, avec un armement de 12 pièces de 406 $\frac{m}{m}$ ou 8 de 450 $\frac{m}{m}$. Ils auraient ainsi dépassé de 2.000 tonnes les plus lourds cuirassés du programme américain.

Mais des capital-ships ne sont pas les seuls éléments d'une flotte bien équilibrée. Les croiseurs sont tout aussi indispensables, et de ces importants navires, le Japon en projetait 26 contre un total américain de 10. Le programme japonais devait arriver à maturité en 1927. A cette date, la supériorité provisoire que les Etats-Unis auraient gagné par la complétion de leurs 16 cuirassés post-Jutland n'aurait plus existé. Pour maintenir une suprématie sur le seul Japon, il eût été nécessaire de construire 3 navires par an à partir de 1924-1925. Il aurait été en outre nécessaire de construire un nombre

proportionnel de croiseurs, conducteurs de flottille et sous-marins d'océan.

Aussi dès la fin de 1920, le cours des événements porta les Américains conscients à se demander si leur politique navale était bien judicieuse, d'autant que l'influence exercée par le facteur économique sur les dimensions des armements navals modernes est très considérable et ne peut être méconnue même par les Etats les plus riches. Quelques exemples montrent d'une façon saisissante l'accroissement du coût des grosses unités navales depuis le début du xx^e siècle. En 1904, le *Britannia* type « predreadnought » coûtait £ 1.500.000. En 1914, du type « dreadnought », le *Tiger* ne coûtait que £ 2.087.490, le *Queen Elisabeth* £ 3.000.000.

Le *Hood*, premier capital-ship d'après guerre, a coûté £ 6.025.000. Après Washington, le *Nelson* et le *Rodney* ont coûté environ £ 7.000.000 (1) chacun.

On peut dire qu'en 20 ans, le coût des navires de combat a augmenté de 500 à 600 %.

Le prix des unités inférieures a de même augmenté, bien que pas dans la même proportion. Et une fois le navire terminé, la dépense de maintien en service devient un fardeau permanent : le *Hood* coûte annuellement £ 540.000 à la marine britannique.

De tels chiffres suffisent à expliquer l'hésitation avec laquelle même un pays riche comme les Etats-Unis s'embarquait dans de nouveaux programmes de construction. Après l'adoption par le Japon du fameux 8-8

(1) Chiffres extraits du livre de M. Bywater : *Les marines de guerre*.

programme, si les Etats-Unis avaient voulu maintenir leur primauté parmi les puissances navales, il leur eût fallu dépenser environ 37.000.000 de livres sterling par an pour la seule construction neuve, et leur budget naval total aurait atteint un chiffre effrayant.

Il est très douteux que le public américain eut longtemps toléré une pareille orgie de dépenses en armements navals. En 1921, des demandes d'économie se firent entendre dans tout le pays. L'enthousiasme populaire pour la suprématie navale, s'il a jamais existé, fit place à un ardent désir d'économie et de dégrèvements fiscaux. Un groupe influent d'hommes politiques, avec le sénateur Borah à leur tête, pressa le Gouvernement d'obtenir des vacances navales par des négociations avec les principales puissances.

Que l'idée d'une pareille conférence ait été accueillie avec plaisir en Grande-Bretagne, cela va sans dire. Pour des raisons à la fois financières et politiques, la Grande-Bretagne était désireuse d'éviter une compétition d'armements navals.

Le Japon, de même, était d'humeur à accepter toutes propositions raisonnables de limitation, car son budget de défense était pour lui une charge très lourde. De 1921 à 1922 les dépenses prévues pour la flotte se chiffraient à £ 74.700.000 au moins, et le coût de sa marine et de son armée absorbait déjà la moitié de son budget total.

Dans ces trois pays dès lors, et surtout aux Etats-Unis, l'opinion publique était mûre pour la limitation des armements. Les chiffres sur lesquels on va pouvoir

discuter, représentant le tonnage total des flottes en service en 1921, sont les suivants :

Grande-Bretagne	1.800.000 tonnes
Etats-Unis	1.170.000 —
Japon	627.000 —
France	520.000 —
Italie	335.000 —

Une remarque s'impose aussitôt : à cette date, les puissances les plus éprouvées par la guerre n'ont pas pu reconstituer leurs flottes. Celles dont les pertes étaient minimales se présentaient donc par rapport aux autres dans une situation bien meilleure, et c'est cependant sur cet état que vont s'édifier les discussions et les accords de Washington.

CHAPITRE II

LA CONFÉRENCE DE WASHINGTON

On a vu à la suite de quelles circonstances les Etats-Unis, après avoir songé un moment à obtenir la suprématie maritime dans le monde, ont renoncé à une course aux armements qui s'avérerait si coûteuse et ont proposé aux divers pays intéressés une trêve navale qui y mettrait fin d'un commun accord.

A partir du 10 juillet 1921, il y eut des échanges de correspondance par l'intermédiaire des ambassadeurs au sujet d'une Conférence sur la limitation des armements, les problèmes du Pacifique, à laquelle seraient conviées les cinq principales puissances : les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon, la France et l'Italie.

Une invitation officielle faite le 12 juillet ayant été acceptée aussitôt, la date du 11 novembre fut choisie et également acceptée pour l'ouverture de ladite Conférence. Le 12 août, M. Myron T. Herrick, ambassadeur des Etats-Unis en France, remet à M. Briand, ministre des Affaires Etrangères, l'invitation officielle. Le programme de la Conférence y est largement défini ainsi :

« Bien que dans la discussion de la limitation des armements, la question des armements navals puisse occuper naturellement le premier rang, on a cru qu'il

vaudrait mieux ne pas exclure les questions se rattachant aux autres armements, afin que toutes les mesures pratiques d'allègement puissent être convenablement étudiées. Il sera peut-être désirable également de formuler des propositions en vertu desquelles, dans l'intérêt de l'humanité, l'emploi de nouveaux engins de guerre pourrait être contrôlé d'une manière convenable. Il est toutefois bien évident que la paix mondiale ne peut être assurée définitivement si le désir de paix n'existe pas, et on ne peut guère espérer en une réduction des armements à moins que ce désir ne se traduise par un effort pratique pour supprimer les causes de malentendu et pour rechercher une base d'accord quant aux principes et à leur application. Ce Gouvernement désire vivement que, par un échange de vues et grâce aux facilités que présente une Conférence, il soit possible de trouver une solution aux problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient d'une importance indiscutable en ce moment, c'est-à-dire des ententes communes en ce qui concerne les questions qui ont été et qui sont d'un intérêt international et pouvant aider à encourager une amitié durable entre nos peuples ».

Le 13 septembre, M. Myrôn T. Herrick écrit à M. Briand :

« J'ai l'honneur d'informer Votre Excellence que mon Gouvernement désire faire, à titre d'essai, les suggestions suivantes pour le programme de la Conférence sur la limitation des armements :

1° Limitation de l'armement naval, question suivant laquelle devront être discutées :

- a) La base de cette limitation ;
- b) Son étendue ;
- c) Sa réalisation.

2° Règles pour le contrôle des nouvelles méthodes de guerre ».

Dès lors les divers pays constituent leurs délégations, et le 12 novembre 1921, à Washington, a lieu la première séance plénière de la Conférence, présidée par le chef de la délégation américaine, l'honorable Charles Evans Hughes.

LES DÉBATS

Dès son discours d'ouverture, M. Hughes, entre dans le vif de la question avec une brutale franchise. Il rappelle d'abord certaines considérations d'ordre général qui doivent rester toujours présentes à l'esprit des délégués pour qu'il soit possible d'arriver à un accord, quel qu'il soit.

« L'heure a sonné, dit-il, et cette Conférence a été convoquée, non pour émettre des généralités ou pour échanger des conseils, mais pour agir ».

« La question relative aux armements et qui peut être considérée comme de première importance actuellement et que nous pourrions traiter de la manière la plus rapide et la plus efficace, est celle de la limitation des armements navals. Certaines considérations générales semblent devoir se rattacher à ce sujet.

La première est que le fond même de la difficulté réside dans la rivalité des programmes navals, et que, si l'on veut limiter les armements de cette nature, comme il con-

vient, il est nécessaire de renoncer à se faire concurrence, et ce n'est pas en décidant de quelle manière cette concurrence doit continuer que nous arriverons à la supprimer. Un programme en amène inévitablement un autre, et si la rivalité continue, il sera impossible de la régler. Il n'existe qu'un moyen efficace d'en sortir, c'est d'y mettre fin immédiatement.

Il est évident que ceci ne peut être accompli sans de sérieux sacrifices. Des sommes considérables ont été dépensées pour des navires en cours de construction, et il n'est pas possible de renoncer, sans subir de lourdes pertes, à l'exécution déjà en train d'un programme de construction. ».

Plus loin, M. Hughes ajoute :

« Il est également de toute évidence qu'on ne peut pas s'attendre à ce que l'une quelconque de ces Puissances maritimes soit seule à faire de tels sacrifices. L'unique espoir d'arriver à une limitation des armements navals est dans la conclusion d'un accord entre les nations intéressées, accord qui soit entièrement juste et raisonnable dans l'importance des sacrifices demandés à chaque Puissance.

Il semble aussi qu'il serait d'un intérêt vital, en ce qui concerne le projet de limitation des armements navals, de suspendre pour une période donnée toute construction navale.

On propose qu'il ne soit plus construit de bâtiments de ligne pendant une période qui ne serait pas inférieure à 10 années ».

Ceci posé, M. Hughes formule une proposition ferme

relative à un accord sur la limitation des armements navals, proposition qui surprit au premier abord tous les délégués par sa hardiesse et l'ampleur des sacrifices qui étaient demandés aux Puissances. Cette proposition concerne directement l'Empire Britannique, le Japon et les Etats-Unis. En effet, dit M. Hughes, « étant donné les conditions exceptionnelles dûes à la grande guerre et qui affectent la puissance actuelle des marines de la France et de l'Italie, il ne semble pas nécessaire de discuter, à cette phase des délibérations, le tonnage à attribuer à ces nations, mais les Etats-Unis proposent que cette question soit réservée pour un examen ultérieur de la Conférence », et il ajoute : « en faisant la présente proposition, les Etats-Unis sont vivement désireux de traiter cette question sur une base entièrement pratique et raisonnable afin que les justes intérêts de tous soient intégralement respectés et que la sécurité et la défense nationale soient garanties ».

Suit l'énoncé des principes généraux qui ont guidé l'établissement de cette proposition :

1° Les programmes actuels ou en projet pour la construction des bâtiments de ligne devront être abandonnés ;

2° Une nouvelle réduction sera obtenue en mettant au rebut certains des navires plus anciens ;

3° La force navale actuelle des Puissances intéressées devra en général être prise en considération ;

4° Le tonnage des bâtiments de ligne devra être pris comme base d'évaluation de la force des marines et un

chiffre proportionnel sera prescrit pour les navires auxiliaires de combat.

Enfin M. Hughes en arrive aux termes même de la proposition américaine.

Pour plus de clarté, les propositions et les discussions relatives à chaque catégorie de navires, qui constituèrent autant de phases différentes de la Conférence, vont être étudiées séparément :

§ 1. — LA LIMITATION DES CAPITAL-SHIPS

Les points principaux de l'accord proposé par le Gouvernement américain sur la question des bâtiments de ligne sont les suivants :

ETATS-UNIS. — Les Etats-Unis achèvent actuellement leur programme de 1916, qui prévoit dix nouveaux cuirassés et six croiseurs de bataille.

La construction d'un des cuirassés est terminée, celle des autres est à des étapes diverses ; dans certains cas, elle est avancée de 60 à 80 % et plus. Pour la construction de ces quinze bâtiments, il a été dépensé plus de 330 millions de dollars. Cependant, les Etats-Unis, dans l'intérêt d'une limitation immédiate des armements navals, sont prêts à mettre tous ces navires au rebut.

Les Etats-Unis proposent, si ce plan est accepté :

1° De mettre au rebut tous les bâtiments de ligne actuellement en construction. Cela comprend six croiseurs de bataille et sept cuirassés sur chantier, ainsi que deux cuirassés déjà lancés.

Le nombre total des bâtiments de ligne nouveaux à mettre ainsi au rebut est de quinze. Le tonnage total des nouveaux bâtiments de ligne, si on les achève entièrement, serait de 618.000 tonnes ;

2° De mettre au rebut tous les autres cuirassés plus anciens, jusqu'au *Delaware* et au *North Dakota* exclusivement. Le nombre de ces vieux cuirassés à mettre au rebut est de quinze. Leur tonnage total est de 227.740 tonnes.

Ainsi, le nombre total des bâtiments de ligne devant être mis au rebut par les U. S. A., si ce projet est accepté, est de trente,

avec un tonnage global (y compris celui des navires en cours de construction, s'ils sont terminés) de 845.740 tonnes.

GRANDE-BRETAGNE. — On propose que la Grande-Bretagne :

1° Arrête la construction des quatre nouveaux *Hoods*, les nouveaux bâtiments de ligne qui n'ont pas encore été mis sur cale, mais pour lesquels des dépenses ont déjà été effectuées. Ces quatre navires complètement achevés auraient un déplacement de 172.000 tonnes ;

2° Mette en outre au rebut ses *predreadnoughts*, ses bâtiments de deuxième ligne et ses bâtiments de première ligne jusqu'à la classe du *King George V*, cette dernière non comprise.

Ceux-ci, ainsi que certains *predreadnoughts*, qui, d'après ce qui a été compris, ont été déjà mis au rebut, s'élèveraient à un total de dix-neuf bâtiments de ligne et à une réduction de tonnage de 411.375 tonnes.

Le tonnage total des navires que la Grande-Bretagne devra ainsi mettre au rebut (y compris le tonnage des quatre *Hoods*, s'ils sont achevés) sera de 583.375 tonnes.

JAPON. — On propose que le Japon :

1° Abandonne son programme de construction des navires non encore mis en chantier, à savoir : le *Kii*, l'*Ovari*, les cuirassés n°s 7 et 8 et les croiseurs de bataille n°s 5, 6, 7 et 8.

Il est à remarquer que cela n'entraîne pas d'arrêt dans la construction, puisque la construction d'aucun de ces navires n'a encore été commencée ;

2° Mette au rebut trois bâtiments de ligne (le *Mutsu*, déjà lancé, le *Tosa* et le *Kaga*, en cours de construction) et quatre croiseurs de bataille : l'*Amagi* et l'*Akagi*, en construction, et l'*Atago* et le *Takao*, non encore en chantier, mais pour lesquels certains matériaux ont été réunis. Le nombre total des nouveaux bâtiments de ligne à mettre au rebut en vertu du présent article est de sept, le tonnage total de ces nouveaux bâtiments de ligne serait de 289.100 tonnes à l'achèvement ;

3° Mette au rebut tous les *predreadnoughts* et bâtiments de seconde ligne. Cela comprendrait la mise au rebut de tous les navires jusqu'au *Settsu* exclusivement, c'est-à-dire la mise au rebut de dix navires d'un type plus ancien, avec un tonnage total de 159.828 tonnes.

La réduction totale de tonnage des vaisseaux existants sur cale, ou pour lesquels des matériaux ont été réunis (y compris le tonnage des navires nouveaux après achèvement) serait de 448.928 tonnes.

LES TROIS PUISSANCES. — Ainsi, d'après ce plan, on détruirait immédiatement, sur les navires des trois puissances, soixante-six bâtiments de ligne déjà construits ou en cours de construction, soit un tonnage total de 1.878.043 tonnes.

Il est proposé que les Etats-Unis, l'Empire Britannique et le Japon s'entendent pour que leurs marines, pour ce qui est des bâtiments de ligne, dans les trois mois qui suivront la conclusion de l'accord, consistent en certains vaisseaux désignés dans la proposition et se montant pour les Etats-Unis à dix-huit, pour l'Empire Britannique à vingt-deux, et pour le Japon à dix.

Le tonnage de ces vaisseaux serait comme suit :

Etats-Unis	500.650 tonnes
Empire Britannique	604.450 tonnes
Japon	299.700 tonnes

On est arrivé à ce résultat en prenant dûment en considération le facteur de l'âge des marines respectives.

Remplacements. — En ce qui concerne le remplacement, les Etats-Unis proposent :

1° Qu'il soit convenu que le premier tonnage de remplacement ne soit pas mis sur cale avant dix ans, à partir de la date de la convention ;

2° Que le remplacement de tonnage des bâtiments de ligne soit limité par un maximum convenu comme suit :

Pour les Etats-Unis.....	500.000 tonnes
Pour la Grande-Bretagne.	500.000 tonnes
Pour le Japon.....	300.000 tonnes

3° Que, sous réserve de la limite de dix ans mentionnée ci-dessus et du standard maximum, les bâtiments de ligne puissent être remplacés après vingt ans de commission par la construction de nouveaux bâtiments de ligne ;

4° Qu'aucun bâtiment de ligne ne soit construit en remplacement avec un déplacement de plus de 35.000 tonnes.

Telles sont esquissées, dans le discours d'ouverture de la Conférence prononcé par M. Hughes, les grandes lignes de la proposition américaine, en laissant les détails techniques à la proposition formelle qui est prête à être soumise aux délégués. Une proposition précise, qui sera

examinée à part, était également formulée au sujet des bâtiments auxiliaires de combat.

Cette proposition du Gouvernement américain mettant, dès l'ouverture de la Conférence, les trois premières Puissances navales du monde en face d'un accord à réaliser sans retard, produisit un effet considérable. Les délégués des trois pays intéressés s'emparèrent aussitôt du projet américain et se mirent à étudier les modalités possibles d'un accord. D'une façon générale cependant, l'impression était favorable, en principe du moins. Si les propositions américaines dépassaient en audace tout ce que les délégués avaient anticipé, la première impression était que le plan était juste et impartial pour tous et n'avait pas été conçu à la légère. Sans doute de longues et chaudes discussions éclatèrent subséquemment sur des points de détail, mais le projet de limitation des cuirassés ne rencontra nulle part d'opposition.

Le plan américain ne s'occupait que des navires à l'exclusion de tous autres éléments de la puissance navale. Le Japon déclara franchement que, si les bases du Pacifique étaient exclues de l'agrément, il refuserait toute réduction de ses forces navales. Pour ne pas naufrager la Conférence, après plus ample discussion, les Etats-Unis et le Japon se mirent d'accord pour conserver le statu quo, en fait de fortifications et de bases navales dans le Pacifique.

Les Japonais réclamèrent aussi le rapport 5-5-3,5 ou 10-10-7, au lieu du rapport 5-5-3 de la proposition américaine. Ils se basaient sur leurs besoins spéciaux, mais finalement ils durent céder sur ce point.

La Grande-Bretagne, elle, était prête à tous les sacrifices pour éviter d'entrer en rivalité d'armement avec les Etats-Unis, ce qui eût pu déterminer pour elle de profondes réactions politiques et économiques. La proposition américaine ne soulevait donc, en ce qui la concernait, aucune difficulté importante. Seule, la discussion de points de détail pouvait retarder l'accord définitif.

La Commission de la limitation des armements à la Conférence de Washington avait constitué une Sous-Commission de la limitation navale. Cette Sous-Commission était composée des chefs de délégation, accompagnés d'un délégué ou d'un expert civil et d'un expert naval, et elle est connue sous le nom de Sous-Commission des Quinze de la limitation navale. Après cinq semaines de pourparlers, d'échanges de vues entre les délégués des trois Puissances, elle put enfin se réunir le 15 décembre 1921. Son président, M. Hughes, annonça alors que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon s'étaient entendus au sujet des bâtiments de ligne, mais, ajouta-t-il aussitôt, « lorsque les représentants des Etats-Unis, de l'Empire Britannique et du Japon se sont réunis, ils ont dû nécessairement se rendre compte qu'un accord définitif serait irréalisable sans un accord de la part de la France et de l'Italie, et par conséquent, on n'a projeté au commencement qu'un accord provisoire ».

Le texte suivant définit les points sur lesquels les Etats-Unis, l'Empire Britannique et le Japon se sont entendus au cours de leurs négociations au sujet des bâtiments de ligne de combat.

« Un arrangement est intervenu entre les trois Puissances : Etats-Unis, Empire Britannique et Japon, au sujet des proportions à maintenir entre leurs forces navales respectives. La proposition du gouvernement américain, fixant ces proportions à 5 - 5 - 3, est acceptée. En ce qui concerne les fortifications et les bases navales dans la région du Pacifique, y compris Hong-Kong, il est convenu que le statu quo sera maintenu, c'est-à-dire qu'il n'y aura aucune augmentation, ni de ces fortifications, ni de ces bases navales ; toutefois, cette limitation ne s'applique ni aux Iles Hawaï, ni à l'Australie, ni à la Nouvelle-Zélande, ni aux Iles qui constituent le Japon proprement dit, ni, bien entendu, aux côtes des Etats-Unis et du Canada, à l'égard desquelles les Puissances respectives garderont leur entière liberté d'action.

« Le Gouvernement japonais a éprouvé des difficultés spéciales à l'égard du *Mutsu*, attendu que ce dernier est son bâtiment le plus récent. Afin de conserver le *Mutsu*, le Japon a proposé la mise au rebut du *Settsu*, un bâtiment de construction plus ancienne et qui, selon la proposition américaine, devait être conservé. Le Japon conserverait ainsi le nombre des capital-ships, soit dix, fixé par la proposition américaine. La conservation du *Mutsu* par le Japon, à la place du *Settsu*, occasionne une différence de 13.600 tonnes dans le tonnage net, ce qui porte à 313.300 tonnes le tonnage total des capital-ships japonais, contre 299.700 tonnes selon la proposition américaine originale.

« Quoique la différence de tonnage soit peu importante, il y aurait une différence considérable de puissance de combat, la conservation du *Mutsu* laissant au Japon deux bâtiments « Post-Jutland » du dernier modèle.

« Afin de faire face à cette situation et de conserver les forces relatives dans les proportions acceptées, il est convenu que les Etats-Unis achèveront deux des bâtiments en cours de construction, le *Colorado* et le *Washington*, qui sont à 90 % de leur achèvement, et mettront au rebut deux bâtiments plus anciens, le *North Dakota* et le *Delaware*, lesquels devaient être conservés selon la proposition originale.

« Ceci laisserait aux Etats-Unis le nombre de capital-ships, soit dix-huit, fixé par la proposition originale, avec un tonnage de 525.850 tonnes contre 500.650 tonnes selon la proposition originale. Trois de ces bâtiments seraient des bâtiments « Post-Jutland » du type *Maryland*.

« L'Empire Britannique ne possédant pas de bâtiments « Post-Jutland », sauf un *Hood* dont la construction n'est qu'en partie

« Post-Jutland », il est convenu qu'afin de maintenir des forces justement équilibrées, le Gouvernement britannique peut construire deux nouveaux bâtiments ne devant pas dépasser chacun 35.000 tonnes, c'est-à-dire calculés selon l'étalon de mesure britannique, ou 37.000 tonnes chacun calculés selon l'étalon de mesure américain.

« Il est convenu qu'à l'achèvement de ces deux nouveaux bâtiments, le Gouvernement britannique mettra au rebut quatre de ses bâtiments du type « King George V », soit *l'Erin*, le *King George V*, le *Centurion* et *l'Ajax*, qui devaient être conservés selon la proposition américaine originale. Ceci laisserait à la Grande-Bretagne un total de vingt capital-ships au lieu des vingt-deux de la proposition américaine. Le tonnage des deux nouveaux bâtiments, calculé selon l'étalon de mesure américain, formerait un total de 74.000 tonnes et les bâtiments mis au rebut ayant un tonnage de 96.400 tonnes, il s'ensuivrait une réduction de 22.400 tonnes, ce qui laisserait à la Grande-Bretagne un tonnage de 582.050 tonnes de capital-ships, au lieu de 604.450 tonnes. Il resterait donc à la Grande-Bretagne un excédent de tonnage de 56.200 tonnes sur les Etats-Unis, ce qui semble équitable, vu l'âge des bâtiments des types *Royal Sovereign* et *Queen Elizabeth*.

« La limite maximum, pour le tonnage des bâtiments de remplacement à construire doit être fixée à 35.000 tonnes « legend », selon l'étalon de mesure britannique, ou, selon l'étalon de mesure américain, à 37.000 tonnes, afin de faciliter ces changements. Le tonnage maximum des capital-ships aux fins de remplacement est fixé, en calculant selon l'étalon de mesure américain, comme suit :

« Pour les Etats-Unis.....	525.000 tonnes,
« Pour la Grande-Bretagne..	525.000 tonnes,
« Pour le Japon.....	315.000 tonnes ».

Et si l'on fait maintenant la comparaison entre cet accord et la proposition introduite au début de la Conférence par la délégation américaine, on observera que :

« Les Etats-Unis doivent mettre au rebut trente vaisseaux comme il est proposé, sauf qu'il sera mis au rebut treize des quinze vaisseaux en voie de construction et dix-sept au lieu des quinze des plus anciens vaisseaux ;

« Le tonnage total des capital-ships américains devant être mis au rebut d'après la proposition originale, en y comprenant le tonnage des bâtiments en voie de construction s'ils étaient achevés, est considéré comme s'élevant à 845.740 tonnes ;

« En vertu de l'arrangement actuel, le tonnage des trente vaisseaux devant être mis au rebut, en comprenant celui des bâtiments en voie de construction, s'ils étaient achevés, s'élèverait à 820.540 tonnes ;

« Le nombre des vaisseaux japonais devant être conservés reste le même que dans la proposition originale. Le tonnage total des vaisseaux que le Japon doit mettre au rebut, d'après la première proposition américaine, en comprenant le tonnage des nouveaux bâtiments, quand ils seront achevés, serait de 448.928 tonnes. Le tonnage total des vaisseaux devant être mis au rebut en vertu de l'arrangement actuel est de 435.328 tonnes ;

« D'après la proposition originale, la Grande-Bretagne doit mettre au rebut dix-neuf capital-ships (y compris certains *predreadnoughts* déjà au rebut), tandis que, en vertu de l'arrangement actuel, elle en mettra au rebut quatre de plus, soit vingt-trois au total. Le tonnage global des bâtiments destinés à être mis au rebut par la Grande-Bretagne, y compris le tonnage des quatre *Hoods*, s'ils étaient achevés — la proposition fait allusion à eux comme s'ils étaient en chantier — serait de 583.375 tonnes. Le total correspondant des vaisseaux mis au rebut, selon le nouvel arrangement, sera de 22.600 de plus, ou 605.975 tonnes ;

« D'après la proposition américaine, on doit mettre au rebut soixante-six capital-ships de combat, construits ou en voie de construction, formant un tonnage total (en considérant comme achevés les vaisseaux en chantier) de 1.878.043 tonnes ;

« Le « naval holiday » de dix ans pour les capital-ships, tel que proposé en premier lieu par le Gouvernement américain, doit être maintenu, sauf en ce qui concerne la faculté de construire des vaisseaux ainsi qu'il est précédemment défini ;

« En ce qui concerne le nombre des vaisseaux devant être conservés ou mis au rebut, cet arrangement entre les Etats-Unis, l'Empire Britannique et le Japon est subordonné à un accord convenable avec la France et l'Italie relativement à leurs capital-ships, et cette question est actuellement en voie de négociations ».

Tel est l'accord réalisé, mais accord provisoire, et M. Hughes insiste sur ce point. Pour obtenir un accord complet, on va maintenant entendre les représentants de la France et de l'Italie.

M. Sarraut prend la parole au nom de la Délégation

française, et exprime tout d'abord la satisfaction qu'il éprouve de l'accord qui s'est établi sur la réduction des armements navals entre trois des Puissances représentées à cette Conférence. Il ajoute que la Délégation française souhaite sincèrement pouvoir inscrire son adhésion au bas de l'accord général dont le texte qui vient d'être lu ne constitue qu'une partie.

« Mais il tombe sous le sens, dit M. Sarraut, que cette adhésion ne peut être donnée que dans des conditions précises et bien déterminées, tenant un juste compte de la situation de la France. Or, la Délégation française n'a pas été appelée à participer aux délibérations et négociations des trois puissances dont le résultat vient d'être notifié. Elle n'a donc pu exposer la situation navale de la France, et il y a lieu de croire qu'on la connaît ici très inexactement, que les besoins et les obligations de la France au point de vue naval ne sont pas compris. Il faut que cet exposé soit fait. »

Et M. Sarraut passe la parole à l'amiral de Bon, expert naval, qui fait de la situation navale de la France un magistral exposé. Cette situation, ainsi qu'on l'a reconnu dès le premier jour de la Conférence, est tout à fait spéciale et unique. Lorsque la guerre a été déclarée, les arsenaux de France ont été employés dans une très grande mesure aux travaux de fabrication de matériel de guerre nécessaire à l'armée française et aussi aux armées alliées. Non seulement toute construction neuve a été arrêtée, mais les travaux de la flotte en action ont aussi souffert. On a calculé ce que représentaient ces travaux : ils se montent à 200 millions de journées de travail et

auraient permis de produire 200.000 tonnes de constructions qui ont été ainsi perdues pour la flotte française au profit des armées françaises et alliées.

« Le résultat d'une pareille politique navale, due aux circonstances, est qu'on peut dire aujourd'hui que pratiquement la flotte française n'existe plus ». On n'a donc pas de base de calcul pour évaluer la force à laisser à la marine française et la réduction à lui appliquer.

« Si on prend la liste des bâtiments restés en service, on voit que tous les navires analogues à ceux que les marines se proposent de mettre au rebut dans l'accord envisagé ont déjà été éliminés. Pour mettre la Conférence en face de la situation de la France, il n'y a qu'une méthode possible : examiner quelle serait la composition actuelle de la flotte française si la guerre n'était pas survenue.

« La loi de 1912 a fixé la composition de la flotte française à 28 cuirassés. Lorsque la guerre a éclaté, 23 étaient à flot et 5 en voie d'achèvement : l'exécution de ce programme était donc assurée. A l'heure actuelle, en tenant compte de la construction des navires de remplacement qui aurait dû se poursuivre depuis 1914, la France aurait 695.000 tonnes de bâtiments de ligne qui constitueraient la flotte normale.

« Mais, dès que l'armistice fut signé, la France se rendit compte de la nécessité de réduire ses dépenses, d'autant mieux qu'elle avait sous les yeux l'effort considérable à accomplir pour la reconstitution de ses provinces dévastées.

« Ainsi qu'elle l'avait déjà fait en 1870, mais heureusement pas dans les mêmes circonstances, la France s'est

adressée tout de suite à sa marine et elle a déjà fait ce que les trois Puissances se proposent de faire aujourd'hui, cependant que les Etats-Unis et le Japon continuaient à construire. »

L'amiral de Bon déclare que la France a éliminé 74.674 tonnes de predreadnoughts de moins de 20 ans d'âge, 126.000 tonnes de bâtiments déjà en partie construits (certains étaient même à 75 % de leur achèvement), et qu'elle a renoncé à construire 135.000 tonnes de bâtiments prévus par la loi, et enfin 120.000 tonnes de bâtiments de remplacement, soit une réduction totale de 455.674 tonnes.

« La France a donc précédé les trois Puissances dans la voie où elles lui proposent de s'engager. La flotte actuelle comprend : 7 dreadnoughts, 3 predreadnoughts armés. La France a donc un total de 221.022 tonnes de capital-ships en service, plus un autre bâtiment type *Condorcet* qui n'est pas armé, au total 239.776 tonnes de bâtiments de combat. De tous ces bâtiments-là, ni les Etats-Unis, ni la Grande-Bretagne, ni le Japon ne voudraient accepter un seul : la France fait usage de ce qu'elle a, mais elle ne peut rester dans cette situation. »

« La France a eu, à un certain temps de son histoire, la première marine du monde. Elle pourrait se laisser entraîner par un sentiment de fierté nationale et reconstituer sa flotte. La situation actuelle ne peut durer chez un grand peuple qui a une tradition maritime et qui doit veiller à la conservation de sa force morale. »

De plus, laissant de côté les traditions et se plaçant en face de considérations qui ne sont pas chimériques, on

constate que la France a une population de 39 millions d'habitants et que la population de ses colonies atteint 60 millions. La France ne possède pas tous les éléments initiaux indispensables à son existence, elle doit les chercher chez elle-même, et c'est dans ses colonies que, maintenant plus que jamais, elle doit puiser ses ressources.

« Qui dit colonies, dit marine militaire; la France, qui est la deuxième puissance coloniale du monde, a besoin d'une marine qui réponde à ces considérations. »

Après avoir ainsi exposé la situation de la France et ses besoins, l'amiral de Bon en arrive aux demandes qu'il va formuler.

« Après avoir vu l'esprit qui règne ici, dit-il, le sentiment d'admirable humanité qui souffle sur Washington, l'esprit général dans lequel les autres marines ont accueilli la proposition américaine, la France a pensé qu'il faut aller plus loin et abandonner toute idée de construire pour l'instant des capital-ships, mais elle ne peut aller jusqu'à une renonciation totale aux bâtiments de ligne.

« Quand, après 1870, la France n'a pas consenti à laisser son pavillon disparaître de la surface des mers, elle ne peut pas l'accepter davantage en 1921. »

Cherchant les moyens de réduire ses demandes au minimum, la Délégation française a envisagé le projet suivant. Il reste à la France 10 grands bâtiments, la France va vivre avec eux aussi longtemps qu'ils pourront durer, mais en 1930, ils disparaîtront et il faudra les remplacer.

Jusqu'ici, dans les calculs envisagés, on n'a jamais considéré que l'unité de tonnage; c'est évidemment une bonne mesure, mais si elle peut s'appliquer aux marines

riches, il n'en est pas de même pour la marine française. Réduire son tonnage actuel serait la condamner à zéro. En supposant que la Commission fixe à 220.000 tonnes le chiffre de tonnage à allouer à la France, cela correspond à un nombre dérisoire de bâtiments de 35.000 tonnes, c'est une force qui ne constitue même pas une escadre. Il y a une unité tactique minimum au-dessous de laquelle on ne peut pas descendre, et d'autre part, il est bien évident que la France ne peut pas envisager pour l'avenir de construire des navires plus petits que ceux qu'envisagent les autres Puissances.

L'amiral de Bon déclare que l'unité-tonnage étant impossible dans la situation actuelle, c'est à l'unité arithmétique qu'il faut se référer et que la France prétend remplacer les dix bâtiments actuellement à flot quand leur vie sera terminée. Elle se propose donc de construire dix cuirassés d'un tonnage maximum de 35.000 tonnes quand la vie des navires actuels prendra fin.

Ceci concorde d'une manière impérative avec ses besoins qui sont une représentation dans la Méditerranée et une représentation moins étendue dans l'Océan et dans la Manche ; elle accepte ainsi d'être inférieure aux nécessités tactiques et elle n'a qu'une escadre réduite dans la Méditerranée et une division dans le Nord.

En ce qui concerne les remplacements, l'amiral de Bon croit devoir placer ici une observation. On a envisagé l'acceptation d'un « naval holiday » de dix ans à compter de 1921. La France est très favorable à cette idée parce qu'elle est en « naval holiday » depuis 1915. Si elle appliquait le terme de dix ans à son « naval holiday » elle

recommencerait à construire en 1925. Dans une volonté incontestable de travailler dans l'esprit de la Conférence, encouragée par ce que les trois Puissances ont déjà fait, la France veut bien reculer ce terme. Mais elle ne peut pas attendre jusqu'en 1930 parce qu'elle aurait à construire à cette époque trois ou quatre bâtiments de ligne à la fois : ni ses chantiers, ni ses finances ne le permettraient. Ses dix bâtiments tombant à expiration entre 1930 et 1934, il faut qu'elle commence un peu avant à les remplacer.

L'amiral de Bon dit que la France, tout en respectant l'idée du naval holiday, en prend l'origine plus haut et entend le faire cesser en 1926 ou 27 quand il sera indispensable de mettre en chantier les navires de remplacement.

M. Schanzer prend ensuite brièvement la parole pour l'Italie et pose les deux principes avec lesquels la Délégation italienne est venue à la Conférence : d'abord la parité navale avec la France, et en second lieu la limitation des armements navals au strict minimum nécessaire pour une politique purement défensive.

Le lendemain, l'amiral Baron Acton expose la situation de la flotte italienne.

L'Italie avait en construction pendant la guerre quatre superdreadnoughts du type *Caracciolo* de 31.500 tonnes, soit un total de 126.000 tonnes. Au cours de la guerre, la maîtrise de la mer étant assurée aux Alliés, l'Italie a démoli trois de ces superdreadnoughts, a lancé le quatrième dont la construction a été subséquentement arrêtée et la coque vendue.

Cela veut dire qu'en conséquence de la guerre, l'Italie

a réduit son tonnage de capital-ships de 126.000 tonnes. Les capital-ships constituant à présent la force principale de la marine italienne sont au nombre de six. Cela fait un total de 132.000 tonnes de dreadnoughts. L'Italie a en outre les quatre predreadnoughts qui représentent un total de 50.000 tonnes et que devaient être remplacés par les quatre superdreadnoughts sus-mentionnés.

En résumé, l'Italie possède actuellement un total de 182.000 tonnes de cuirassés et si elle n'avait démoli les types *Caracciolo*, elle aurait actuellement un tonnage de 256.000 tonnes de capital-ships, soit 10 dreadnoughts, plus 50.000 tonnes de predreadnoughts, formant un total de 14 navires de combat de 306.000 tonnes.

Le Président prend alors la parole, et ce pour exprimer son étonnement des propositions françaises. Tout d'abord, dit-il, il doit en revenir aux buts et à l'idée première de la Conférence qui n'aurait pas été convoquée si le Gouvernement des Etats-Unis avait eu en vue la satisfaction des sentiments naturels de fierté nationale, car il serait impossible d'accomplir quoi que ce soit en partant d'une telle base. Le Gouvernement américain désire alléger les fardeaux que la guerre a imposé au monde, et ce, non par des paroles, mais par des efforts sincères dirigés vers la réorganisation économique. Le relèvement de la vie économique ne peut se faire sans mettre fin aux dépenses improductives que sont au premier chef les dépenses militaires et navales.

Si, fait-il remarquer, dans les pourparlers entre le Japon, l'Empire Britannique et les Etats-Unis, avec leurs grandes forces navales, chaque pays avait basé ses

demandes sur ce qui était considéré comme ses besoins théoriques, il aurait fallu admettre un cas spécial pour chacun d'eux, et les résultats auraient été nuls. Dans les pourparlers entre le Japon, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, il fut démontré que toute idée d'améliorer la proportion actuelle navale, si justifiable fut-elle, aboutirait à une concurrence plus grande et c'est pourquoi il fut décidé de tenir compte de la force actuelle.

M. Hughes envisage les faits de la façon suivante : La flotte française compte actuellement sept dreadnoughts avec un déplacement de 164.500 tonnes. Ces dreadnoughts ont été construits dans l'ordre suivant : deux en 1913, deux en 1914, deux en 1915, un en 1916. La vie d'un dreadnought étant de vingt ans, ainsi que l'admettait l'amiral de Bon, il s'ensuit que deux de ses dreadnoughts deviendront hors de service en 1933, deux en 1934, deux en 1935, un en 1936.

La France a maintenant trois predreadnoughts (quatre si l'on tient compte d'un predreadnought hors de service) avec un déplacement de 56.670 tonnes. Cela fait un total de 221.000 tonnes en capital-ships.

Le predreadnought a pourtant été éliminé. La Grande-Bretagne, le Japon et les Etats-Unis ont mis au rebut ou doivent mettre au rebut un grand nombre de predreadnoughts sans songer à les remplacer. Dire que ces vaisseaux doivent être remplacés par de nouveaux et meilleurs navires serait détruire absolument le principe de la limitation. Cette manière de procéder ne signifierait pas limitation, mais augmentation.

Le Japon, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis dans

leurs discussions ne se sont occupés que des navires ayant une valeur réelle. Pour ne citer que les chiffres des Etats-Unis, en ne tenant compte que du pourcentage des navires en voie de construction ou construits, et sans comprendre les predreadnoughts, on voit que les Etats-Unis ont réduit leur tonnage de 847.000 tonnes à 525.000 tonnes. Si l'on appliquait cette proportion à la France — si la France faisait relativement le même sacrifice — ses 164.500 tonnes en dreadnoughts seraient réduites à 102.000 tonnes, mais si l'on faisait exception en faveur de la France pour compter ses predreadnoughts, son tonnage actuel de 221.000 tonnes tomberait à 136.500 tonnes.

M. Hughes reconnaît que la situation de la France est particulière et qu'elle a droit à tous les égards : c'est pourquoi la France n'a pas été comprise dans la première proposition des Etats-Unis, car il paraissait excessif de lui demander de mettre des vaisseaux au rebut dans les mêmes proportions que les autres Puissances. Mais si la France insistait sur la nécessité de contruire de nouveaux navires, comme elle l'a proposé, tout en refusant de mettre au rebut certains autres, ce serait là créer une situation nouvelle d'une très grave importance.

Et M. Hughes invoque un dernier argument. Si les Etats-Unis avaient poussé leur programme naval, ils auraient 1.100.000 tonnes de capital-ships, y compris quinze nouveaux navires avec un total de 615.000 tonnes. Ceci aurait établi une proportion de 5 contre 1 entre la marine française et celle des Etats-Unis. L'Empire Britannique aurait eu pareillement une marine de plus de

1.000.000 de tonnes, et de ce côté-là encore la France aurait eu en face d'elle une proportion d'environ 6 contre 1.

En vertu des mesures d'abnégation prises par les trois Puissances, la marine de la France a été élevée à une position relativement deux fois plus importante, ce que la France n'aurait pu accomplir seule. Si la France avait un tonnage de 175.000 tonnes en capital-ships, sa marine serait mise dans une position relativement avantageuse.

Enfin M. Hughes fait une dernière remarque sur la question des remplacements telle qu'elle a été envisagée par l'amiral de Bon. Il ne comprend pas la façon de penser de l'expert français, parce que la plus ancienne date, date d'achèvement des dreadnoughts est 1913, et que par conséquent 1933 et non pas 1926 doit être la date de remplacement du premier de ces vaisseaux. Si l'on comprend dans le calcul les predreadnoughts français, la date du premier remplacement devrait être 1931. Il ne voit pas de situation justifiant avant 1930 le remplacement de navires devenus vieux de 1933 à 1936.

Et M. Hughes termine d'une façon tout à fait catégorique. Il espère qu'il a mal compris l'amiral de Bon lorsque celui-ci exprima le désir que la France obtienne dix nouveaux bâtiments avec un tonnage supérieur à 300.000 tonnes au lieu des dix anciens navires. « Une telle suggestion, dit-il, déplacerait complètement la base sur laquelle opère la Conférence et rendrait impossible la réalisation d'un accord ».

L'amiral de Bon répond à M. Hughes : il enregistre avec le plus grand regret la divergence totale de vues qui existe entre la Délégation américaine et la Délégation

française au sujet des principes qui doivent conduire à la limitation des armements.

L'application du coefficient de réduction est totalement inopérant dans le cas de la France : on a trouvé un coefficient de réduction en partant des forces considérables des trois premières Puissances maritimes du monde. Il est inapplicable à une Puissance qui a d'elle-même diminué totalement sa puissance navale, et d'ailleurs l'application de ce procédé a conduit à un résultat tel que les trois Puissances, car la France a été tenue à l'écart de ces calculs, ont elles-mêmes considéré ce chiffre comme impossible à présenter. C'est ainsi qu'on est arrivé au chiffre de 175.000 tonnes.

L'amiral de Bon répète que la France ne veut pas disparaître de la surface des mers : or, on lui offre en tout en tout et pour tout quatre bateaux (1) et jamais une semblable proposition ne sera acceptée en France. M. Hughes a dit que la réduction proposée à la France lui est favorable et qu'elle aura une situation qui ne sera pas désavantageuse par rapport à la proportion des autres marines. Mais les délégués ne sont pas venus ici dans un sentiment de rivalité ou d'hostilité. La France n'a aucun sentiment de rivalité pour personne, mais elle a des besoins extérieurs à satisfaire et une situation coloniale à maintenir.

Elle a besoin pour cela d'une escadre et d'un navire de remplacement, c'est le type minimum d'une marine.

Un nouvel argument est encore présenté par l'expert

(1). Le chiffre prononcé en séance a bien été de quatre bateaux, mais l'amiral de Bon entendait dire cinq et a rectifié aussitôt.

naval français. « Les Délégations réunies, dit-il, prétendent établir la paix entre leurs pays respectifs, mais il n'y a pas que les pays représentés ici et il y a encore des gens de mauvaise volonté dans le monde ; il faut faire face aux dangers qui peuvent venir de ce côté. Le rôle de la France est-il devenu nul dans le Conseil des Nations qui aurait à parer à ce danger ? »

Il précise enfin sa façon d'envisager les remplacements des vieux navires. C'est pour le remplacement des dreadnoughts dont le terme d'existence arrive en 1931 qu'il a été amené à parler de 1928 pour le commencement de la construction. Comme, à cause de l'état des chantiers et des capacités financières de la France, il serait impossible de mettre trois navires en chantier en 1928, c'est pour cela qu'il a parlé de 1926 ou 1927 : ce ne seraient là, d'ailleurs, que des possibilités.

M. Balfour, au nom des délégués de l'Empire Britannique, prend alors la parole pour appuyer le discours de M. Hughes et renforcer l'argumentation américaine. Sur le fond de la discussion, il voudrait montrer à l'amiral de Bon qu'il fait erreur, premièrement, quant au nombre de bateaux que la France serait autorisée à posséder d'après les propositions américaines ; deuxièmement, quant à la proportion entre la marine française et les autres marines ; et troisièmement quant à l'emploi des bateaux autorisés.

Il mentionne tout d'abord que le nombre des capital-ships alloué à la France est de 5 et non de 4. Il rappelle ensuite qu'en juillet 1914 la proportion réelle des capital-ships britanniques et français existants et en voie de cons-

truction était précisément ce qu'elle serait avec les propositions américaines, soit 3 contre 1, et qu'ainsi, dans le cas où la proposition serait adoptée, la guerre n'aura pas eu pour effet de changer la proportion entre les marines britannique et française. En dernier lieu, il estime, d'accord avec les experts navals britanniques, que quatre navires de combat constituent une unité navale efficace et utile, et fait remarquer que c'est précisément la composition actuelle de l'escadre britannique dans la Méditerranée.

M. Balfour entend ramener le débat à son point principal, à savoir l'effet que les propositions françaises, si elles étaient adoptées, auraient sur le plan mondial de limitation des armements maritimes. Ce serait l'insuccès complet de la tentative.

Et la séance est levée, après que le sénateur Schanzer eut déclaré, au nom de la Délégation italienne, accepter la limite de 175.000 tonnes pour les capital-ships, à la condition de parité avec la France.

Pendant que, durant ces deux jours, les thèses française d'une part, et anglo-américaine d'autre part, s'affrontaient au cours des discussions de la Sous-Commission, une violente campagne de presse se déchaînait à Washington et à Londres contre l'attitude prise par la Délégation française. Aussi, dès l'ouverture de la séance du 17 décembre, M. Sarraut prend la parole en ces termes :

« Pour ma part, je dois au pays que je représente comme à la Délégation dont je suis le chef, de ne pas laisser sans réponse certaines articulations d'ordre poli-

tique et morale que j'ai relevées dans les discours du Président et de M. Balfour ». Elles ont paru en effet envisager pour la France la responsabilité d'une attitude susceptible de « disloquer » — le mot a été prononcé — l'accord général qui est en voie d'établissement pour la réduction des dépenses navales et de rouvrir la porte à la course aux armements.

« Quant au caractère du rôle que la France a joué, et la position qu'elle a prise dans la question du désarmement naval, il y a là un fait dont la mise au point exacte doit être faite avec la plus grande netteté. Il y a deux jours, on a apporté aux membres de la Délégation française un accord entre trois des Puissances ici présentes sur la réduction des armements navals. On a mis la Délégation française en présence d'un chiffre, d'un tonnage évalué sommairement, et on demande « hic et nunc » à ses membres de répondre aussitôt. Et comme ils se débattent, eux qui n'ont pas pu par avance consulter leur Gouvernement, qui n'ont pas eu cinq semaines pour discuter, on leur dit : « Prenez garde, votre résistance aura les plus graves conséquences : vous allez briser cet effort généreux de la Conférence, vous allez prendre la responsabilité de détruire son ouvrage ». Et voici dès lors qu'ils seraient placés dans cette cruelle alternative ou bien accepter ce qu'on leur offre et qui équivaut à leur sens à une décapitation de la marine française, ou bien refuser et assumer la prétendue responsabilité de l'échec d'une grande œuvre pacifique et humanitaire, dans des conditions redoutables sur lesquelles ne leur laissent pas de doute les commentaires d'une compagne de presse qui s'est

déclenchée ce matin comme une opération d'artillerie sur un champ de manœuvre ».

Et M. Sarraut continue son discours en justifiant la France des reproches de chauvinisme, d'impérialisme, de militarisme qui lui sont faits ; il montre que la nécessité d'une marine pour la France est certaine, évidente, et correspond à des besoins réels, certains, reconnus.

La Sous-Commission suspend ses travaux pendant quelques jours. Le 20 décembre, elle se réunit de nouveau et le Président, M. Hughes, donne lecture du message qu'il a cru devoir faire parvenir à M. Briand, dès le 16, et de la réponse qu'il en a reçu. Dans cette réponse, M. Briand affirme la volonté du Gouvernement français de faire tout ce qui est compatible avec le souci des intérêts vitaux de la France pour concilier les points de vue en présence. Considérant en ce qui préoccupe la France n'est pas le point de vue offensif, mais le point de vue défensif des armements navals, M. Briand dit : « sur le tonnage des capital-ships, c'est-à-dire des bateaux d'attaque qui sont le plus onéreux, j'ai donné des instructions à nos délégués dans le sens que vous désirez ». Mais il ajoute : « Pour ce qui concerne les navires défensifs (croiseurs légers, torpilleurs, sous-marins) il serait impossible au Gouvernement français, sans se mettre en contradiction avec le vote des Chambres, d'accepter des diminutions correspondantes à celles que nous acceptons pour les capital-ships, sous cette réserve formelle que vous comprendrez certainement ».

L'amiral de Bon expose alors la nouvelle proposition

de la France conformément aux instructions reçues par sa délégation. D'une part, il demande 6 bateaux au lieu des 5 prévus par la proposition américaine : ce n'est pas, dit-il, un marchandage, mais 5 bateaux ne laisseraient pas à la France l'apparence d'une marine, tandis que 6 bâtiments représenteraient une escadre et ne constitueraient pas une menace pour qui que ce soit. D'autre part, pour ne pas avoir à mettre en chantier 5 bâtiments entre 1933 et 1936, il demande à commencer en 1927 la construction des bâtiments de remplacement, et il rappelle qu'en 1925 il y aura 10 ans que la France est en « naval holiday ». Enfin il déclare que, si la France consent à tomber si bas en ce qui concerne les capital-ships, il est indispensable d'examiner la question d'ensemble de la puissance navale de chacun des pays.

M. Hughes et M. Balfour font aussitôt remarquer que la proposition formulée par l'amiral de Bon outre-passe la limite acceptée par M. Briand et enfreint le « naval holiday » à commencer immédiatement qui a été également accepté par M. Briand.

La Délégation américaine voudrait également lier la question des capital-ships et celle des navires auxiliaires, mais M. Balfour estime de son côté que l'accord provisoire relatif aux capital-ships étant établi sous réserve pour les vaisseaux auxiliaires, il peut être indépendant.

M. Sarraut répond à cela que la lettre de M. Briand n'est pas une acceptation pure et simple du chiffre de 175.000 tonnes et que les observations de l'amiral de Bon n'ont pas eu d'autre but que d'apporter en quelque sorte

à la lettre de M. Briand une conclusion technique que le Président du Conseil ne pouvait y mettre lui-même. Il est non moins certain à ses yeux qu'il résulte formellement tant de la lettre de M. Briand que des instructions qu'il a reçues que les deux questions sont absolument liées, c'est-à-dire que le problème des capital-ships, avant de pouvoir être résolu, appelle impérieusement des garanties indispensables pour les autres éléments de la flotte.

L'accord se réalise enfin, et le 22 décembre, en séance de la commission des armements, le Président peut exposer les résultats déjà obtenus. Il interprète la réponse de M. Briand comme une acceptation du tonnage proposé pour les capital-ships, mais il a compris qu'aucune décision prise concernant le coefficient des capital-ships ne doit être envisagée comme impliquant une concession quant aux bateaux auxiliaires.

L'amiral de Bon fait connaître que la Délégation française accepte finalement la réduction considérable de ses demandes qui laisse la France avec 5 capital-ships. Mais dans ces conditions qui mettent la France dans une situation grave, la Délégation française estime que la constitution future de la flotte française s'impose comme un tout et qu'il faut passer immédiatement à l'étude du problème d'ensemble.

Or, la Conférence se trouve en face d'une question posée par la Délégation britannique touchant la nécessité d'abolir ou de maintenir le sous-marin. Ceci apparaît donc comme une question préjudicielle qu'il faut discuter tout de suite.

§ II. — LA QUESTION DES SOUS-MARINS

Les propositions américaines de limitation du tonnage des sous-marins sont les suivantes :

« Il est proposé que le déplacement total des sous-marins autorisés pour chaque puissance soit le suivant :

Etats-Unis	90.000 tonnes
Grande-Bretagne	90.000 —
Japon	54.000 —

A la condition toutefois qu'aucune des Puissances qui sont parties au présent accord et dont le déplacement total en sous-marins, au 11 novembre 1921, excède le tonnage prescrit, ne sera invitée à mettre au rebut cet excédent avant que les remplacements ne soient commencés ; à ce moment, le déplacement total des sous-marins pour chaque nation devra être réduit au chiffre stipulé par le présent article.

Limitation des constructions nouvelles :

a) Tous les sous-marins déjà mis sur cale, à la date du 11 novembre 1921, peuvent être achevés.

b) A l'exception du tonnage de remplacement prévu ci-après, aucun sous-marin ne sera mis en chantier pendant la durée du présent accord, pourvu cependant que telles nations qui n'ont pas encore atteint le déplacement total permis en sous-marins, tel qu'il a été déterminé ci-dessus, puissent construire du tonnage jusqu'à concurrence de la limite prescrite.

Mise au rebut des constructions anciennes :

Les sous-marins seront mis au rebut d'après les méthodes définies par un accord à intervenir ».

Les chiffres à allouer à la France et à l'Italie sont à déterminer ultérieurement.

Lord Lee, qui est le porte-parole de l'opinion britannique sur cette question, compare dès le début de son exposé ces chiffres avec ceux de l'état des flottes sous-marines existantes, qui sont les suivants (1) :

Etats-Unis	83.500 tonnes
Grande-Bretagne	80.500 —
Japon	32.200 —
France	28.360 —
Italie	18.250 —

Et il est obligé de dire qu'il lui semble très étrange de présenter à une Conférence de la limitation des armements navals des propositions tendant à l'encouragement et à l'augmentation d'un type de navires de guerre qui, selon le point de vue anglais, est soumis à bien plus d'objections que les capital-ships de surface.

Le point de vue du Gouvernement britannique est qu'il importe, non pas simplement d'appliquer des restrictions aux sous-marins, mais de les interdire totalement et pour toujours.

L'argumentation de lord Lee est la suivante : les sous-marins ne sont pas un moyen effectif et économique de défendre les côtes étendues et les lignes de communi-

(1) Le Président Hughes fit remarquer, après l'exposé de lord Lee, que les chiffres des experts navals américains ne coïncidaient pas avec ceux cités par lord Lee et étaient les suivants : U. S. A., 95.000 tonnes ; Grande-Bretagne, 82.464 tonnes ; France, 42.850 tonnes ; Japon, 31.400 tonnes ; Italie, 20.228 tonnes.

cations maritimes : ils ne sont donc pas, comme le prétendent ses partisans, l'arme légitime des nations faibles.

Techniquement, le sous-marin ne peut pas parer à de telles attaques qui sont conduites dans la guerre moderne par des vaisseaux puissamment armés, à grande vitesse, et parfaitement aménagés pour résister aux torpilles sous-marines et pour escorter et protéger les convois de transports militaires. Les méthodes pour rechercher et déterminer l'emplacement des sous-marins, aussi bien que leur destruction, ont progressé tellement au-delà du pouvoir offensif des sous-marins que ceux-ci n'ont déjà plus qu'un rôle réduit contre les navires de guerre modernes de surface.

Historiquement, on constate que pendant la dernière guerre, l'Allemagne a employé 376 sous-marins d'un tonnage global de 270.000 t. Pas moins de 203 ont été coulés : peu de navires de guerre ont été touchés par eux. Les sous-marins n'ont pas empêché le passage des troupes sur mer : 15.000.000 de soldats britanniques ont traversé et retraversé la Manche sans pertes, 2.000.000 de soldats américains ont passé l'Atlantique. Le sous-marin, qu'il soit considéré comme arme offensive ou défensive, s'est montré presque méprisable contre n'importe quelle sorte de force navale organisée.

On prétend, ajoute lord Lee, que les sous-marins étaient utiles pour la défense des côtes et les communications avec les colonies. Si l'argument était solide, aucune contrée n'en aurait plus besoin que l'Empire Britannique qui possède une ligne côtière presque aussi grande que toutes celles des cinq Puissances présentes à la Confé-

rence, et dont la longueur est quatre fois celle de la circonférence du globe : l'Empire Britannique doit, de plus, protéger des routes commerciales plus longues que celles de tout autre pays. C'est en partie parce que l'expérience a démontré l'inefficacité des sous-marins dans ce but que le peuple britannique est prêt à les abandonner. La dernière guerre a surabondamment prouvé que le plus grand péril pour les communications maritimes est le sous-marin, et que ce péril était spécialement grand pour un pays qui ne possède pas la maîtrise de la surface des mers. Donc il est de l'intérêt de n'importe lequel de ces pays d'en finir avec cette terrible menace. Et à ce propos il doit être rappelé que les sous-marins n'ont aucune valeur défensive contre les sous-marins. C'est seulement contre les navires marchands qu'ils ont obtenu un vrai succès, et lord Lee rappelle ce que les sous-marins allemands ont accompli contre les marines marchandes. Le tonnage des navires coulés ne représente pas moins de 12.000.000 de tonnes, d'une valeur de 1.100.000.000 de dollars, sans compter les cargaisons. Plus de 20.000 non combattants, hommes, femmes et enfants ont été noyés. On ne peut abolir la menace du sous-marin qu'en le bannissant totalement de la mer. Leur limitation n'est pas suffisante, parce qu'une flotte sous-marine pourrait être très rapidement développée en temps de guerre. Par contre, les sous-marins ne peuvent être construits qu'à la condition que l'industrie demeure active, et le personnel ne peut être obtenu que s'il existe un cadre bien entraîné. Donc c'est seulement par voie d'abolition que peut disparaître cette menace à la flotte marchande mondiale.

Et lord Lee fait remarquer que s'il a dit précédemment qu'aucun motif égoïste n'animait la Délégation britannique, il serait aussi ridicule de ne pas reconnaître que la Grande-Bretagne est la nation la plus exposée à la menace des sous-marins. En moyenne, il n'y a dans le pays que sept semaines de vivres. Ce qui a le plus préoccupé le Gouvernement britannique pendant la guerre, c'est d'empêcher les réserves de nourriture de s'épuiser. Est-il donc surprenant que le peuple britannique proteste contre un engin qui est la négation de l'humanité, de la chevalerie et de la civilisation elle-même ?

La Délégation britannique croit qu'en plaidant pour la suppression du sous-marin, elle combat non seulement pour les Puissances alliées et associées, mais pour le monde civilisé tout entier.

Lord Lee estime également que si les cinq Puissances ici présentes abolissent le sous-marin, aucune autre Puissance navale n'osera aller à l'encontre de l'opinion du reste du monde concernant cet engin particulier.

Enfin, il fait observer que si le sous-marin est un engin peu coûteux pour l'agresseur, il ne l'est pas pour celui qui entend s'en défendre. Et à ce propos, il rappelle que le nombre moyen des sous-marins allemands opérant simultanément dans l'Atlantique, dans le voisinage de la France et de la Grande-Bretagne, n'a jamais dépassé 9 ou 10, mais que pour les maîtriser, la Grande-Bretagne a dû entretenir une moyenne de chasseurs de sous-marins qui ne s'élevait pas à moins de 3.000 navires.

Lord Lee conclut cet important exposé : « Le sous-marin est essentiellement une arme offensive, engin de

meurtre et de piraterie, impliquant le naufrage de non-combattants. Comme arme défensive il a une capacité tout à fait limitée, et il est peu efficace. La Grande-Bretagne qui a la plus grande flotte sous-marine du monde, est prête à la mettre entièrement au rebut et a licencié le personnel, à condition que les autres Puissances en fassent autant ».

Après ce violent réquisitoire contre les sous-marins, M. Sarraut va se lever et donner lecture de la déclaration française qui va, sur ce point encore, se heurter à l'opinion britannique. C'est un plaidoyer en faveur de la conservation de l'arme sous-marine.

La déclaration française fait tout d'abord remarquer que la question a été déjà envisagée pendant les pourparlers préliminaires du traité de Versailles, puis devant la Société des Nations, et que, dans ces circonstances, l'opinion favorable à la conservation des forces sous-marines a rencontré une approbation presque unanime des gouvernements représentés.

La France estime que le sous-marin est la seule arme qui permette actuellement à une nation faiblement pourvue de navires de ligne de se défendre sur mer.

Le sous-marin est donc pour la France, surtout après les sacrifices qu'on lui a demandé de consentir en ce qui concerne les navires de ligne, un moyen essentiel de conservation de son indépendance qu'elle ne saurait sacrifier aussi. Dans l'état actuel de l'art naval, le sous-marin ne peut d'ailleurs suffire pour donner la maîtrise de la mer à un belligérant, même s'il possède une très grande

supériorité en sous-marins. Ce n'est donc pas une arme de domination.

Le Gouvernement français estime que tout moyen de guerre peut être employé conformément ou non conformément aux lois de la guerre et que l'usage inhumain ou barbare qui a été fait du sous-marin par un belligérant de la dernière guerre est un motif pour condamner ce belligérant, mais non pour condamner le sous-marin.

« La réduction au-dessous d'une certaine limite du tonnage total de sous-marins qu'une nation maritime a le droit de construire aurait, à un degré moindre en raison de la forte proportion de l'indisponibilité de ces unités dans le service de la guerre, les mêmes effets que leur suppression complète et elle doit être rejetée pour les mêmes motifs.

« Le Gouvernement français a déjà fait savoir qu'il ne saurait accepter non plus un accord basé sur le principe que le tonnage total de sous-marins qu'une nation a le droit de construire soit directement proportionné à son tonnage en navires de ligne. A son avis, c'est le contraire qui est rationnel puisqu'il ne peut jouir de la protection que lui donneraient les capital-ships.

« Le Gouvernement français considère qu'il est possible de concilier l'emploi des sous-marins avec les lois de l'humanité. Les sous-marins de grand tonnage ont, à ce point de vue, l'avantage qu'ils peuvent permettre de recueillir les équipages des bâtiments coulés ou de fournir des équipages de prise aux bâtiments capturés.

« Le Gouvernement français ayant à assurer la défense éventuelle de nombreuses colonies, dont certaines

sont très éloignées de la métropole, doit, en vue de cette défense autant que pour garder et protéger ses communications avec les colonies, posséder des sous-marins ayant un très grand rayon d'action et par conséquent de dimensions appropriées.

» Pour ces motifs, le Gouvernement français ne peut consentir à accepter ni la suppression des sous-marins, ni une réduction de tonnage global de sous-marins qu'il considère comme le minimum indispensable pour assurer la sécurité des territoires dont il a la charge, ni aucune limitation du tonnage individuel des sous-marins. »

Après cet exposé extrêmement modéré, mais net et précis, du point de vue français, les autres délégués donnent sommairement leur avis sur la question.

Les experts navals italiens ne partagent pas la façon de penser de lord Lee. Ils estiment que le sous-marin est toujours un instrument de défense indispensable pour les côtes italiennes, qui ont une très grande étendue et le long desquelles sont situées quelques-unes des plus grandes villes, les principales voies ferrées et un certain nombre des établissements industriels les plus importants.

Les experts italiens sont en outre d'avis que les sous-marins sont nécessaires pour protéger les lignes de communications de leur pays, dont la plus grande partie dépend de la mer pour ses approvisionnements.

Finalement la délégation italienne déclare qu'elle ne peut s'associer à une proposition tendant à l'abolition des sous-marins.

De son côté, la délégation japonaise flétrit l'emploi

fait par les Allemands des sous-marins dans la dernière guerre.

Mais cependant, pour elle, les sous-marins envisagés comme arme de légitime défense ne diffèrent pas essentiellement des destroyers, et comme engins de défense côtière, les sous-marins sont semblables à des mines mouvantes.

Le Président fait alors observer qu'il résulte des débats une idée claire et bien définie, c'est que nul n'est disposé à tolérer, sous prétexte de nécessité, l'usage illégal du sous-marin tel qu'il a été pratiqué dans la dernière guerre. Le pivot de la controverse est l'usage du sous-marin comme arme défensive. Et M. Hughes donne alors lecture du rapport du Comité Consultatif de la Délégation américaine, qui a été institué dans le but même d'aider la Délégation américaine et dont voici la teneur essentielle (1) :

Dans la récente guerre mondiale, le sous-marin a été employé de quatre façons générales :

a) Usage sans restriction contre les navires marchands non-combattants, aussi bien neutres qu'ennemis.

b) Usage contre les navires de combat ennemis.

c) Usage comme poseurs de mines.

d) Usage comme éclaireurs.

Le sous-marin contre le commerce :

Le sous-marin peut difficilement arraisonner un bâtiment de commerce. S'il le fait d'une manière légitime, il

(1) Rapport du Comité Consultatif de la Délégation américaine, adopté le 1^{er} décembre 1921.

devient difficile de placer à bord un équipage de prise et de conduire le navire dans un port.

Or, le but de la guerre contre le commerce n'est pas de détruire les navires, mais de priver les ennemis de leur usage.

Les résultats nets de la guerre sous-marine sans restrictions dans la guerre mondiale sont les suivants :

- a) Violations flagrantes de la loi internationale.
- b) Destruction d'une quantité énorme de richesses.
- c) Pertes inutiles d'un grand nombre de vie innocentes.
- d) Attirer dans la guerre un grand nombre de neutres.

Si les sous-marins sont soumis aux mêmes règlements que les navires de combat de surface, on ne peut pas soulever d'objection à leur emploi contre les bâtiments de commerce.

Le sous-marin contre les navires de combat :

Comparable à l'avant-garde sur terre qui se dissimule, à l'embuscade, ils obligent les flottes à la vigilance et à la grande vitesse : ce sont des éléments de fatigue des flottes.

Le sous-marin comme éclaireur :

Il a de vastes possibilités et peut pénétrer sans appui dans des eaux ennemies lointaines.

Le rapport continue par des considérations générales : le sous-marin est particulièrement un instrument des puissances navales faibles. Toute marine qui a la maîtrise de la surface préfère se reposer sur cette supériorité, tandis que des marines comparativement faibles ne peuvent que

menacer cette supériorité en développant une nouvelle forme d'attaque pour réussir par la surprise.

Les Etats-Unis ont besoin d'un grand nombre de sous-marins pour protéger leurs intérêts. La Commission est par conséquent d'avis qu'une guerre sous-marine sans restrictions contre le commerce doit être mise hors la loi. Le droit de visite et de perquisition doit être exercé par les sous-marins conformément aux règles visant les navires de surface. La Commission n'est pas en faveur d'une limitation des dimensions des sous-marins.

Tel est, dans ses grandes lignes, le rapport du Comité Consultatif qui représente l'opinion américaine.

La proposition britannique d'abolition complète de l'arme sous-marine n'a donc pas, comme on le voit, trouvé d'écho chez les autres puissances.

A la séance suivante de la Commission de limitation des armements, l'amiral de Bon met au point certains arguments qui ont été invoqués de part et d'autre au cours des exposés des deux thèses en présence.

D'abord il a été contesté que le sous-marin fut vraiment une arme de combat efficace. L'amiral de Bon rappelle que la France a perdu trois cuirassés, 5 croiseurs et a eu plusieurs autres bâtiments torpillés, en tout 130.000 tonnes du fait des sous-marins, et on pourrait ajouter à cette liste un certain nombre de navires de combat perdus par la Grande-Bretagne et l'Italie. L'action offensive des sous-marins a imposé la construction d'un appareil de défense considérable qui a été certainement, pour les nations engagées, une cause importante d'affaiblissement de leurs forces générales. Dans la défensive, le sous-marin

ne s'est pas montré inutile et on pourrait citer maints exemples tirés des défenses des côtes de l'Allemagne, de l'Adriatique et des Dardanelles.

Le sous-marin s'est avéré surtout efficace contre la marine marchande : mais attaquer la marine de commerce ennemie a toujours été admis et est un moyen essentiel d'atteindre gravement son adversaire. Et l'expert français envisage comme parfaitement possible l'arraisonnement d'un navire de commerce par un sous-marin sans violer pour cela les lois internationales. L'accusation de piraterie et de barbarie formulée contre les Allemands pendant la dernière guerre doit s'élever contre les hommes et non pas contre l'instrument dont ils se sont servis. L'action des sous-marins contre la flotte marchande de l'adversaire, renfermée dans des limites qui en rendent l'exercice admissible, peut être très efficace et rentre dans le cadre de la guerre comme un facteur particulièrement utile aux nations qui ne possèdent pas une puissante flotte de guerre.

On a dit également que la flotte contre sous-marins était extrêmement coûteuse : or on peut utiliser, et c'est là un fait d'expérience, une quantité considérable d'éléments à puiser dans la flotte marchande et dans la flotte de pêche. Cette considération permet de réduire notablement la dépense à prévoir.

Le sous-marin a désormais le droit de figurer dans l'ensemble des forces navales. Il a d'abord trouvé des adversaires sans défense suffisante et il a produit un effet considérable.

Maintenant sa puissance est très limitée : c'est là une

nouvelle phase de la vie du sous-marin, et ce ne sera pas la dernière. Il est impossible d'échapper à cette réalité.

Et l'amiral de Bon aborde alors la question de l'importance de l'effectif des sous-marins à allouer aux diverses puissances.

Cette question, dit-il, est subordonnée à une considération primordiale que les chiffres qui ont été apportés au cours des discussions précédentes ont mis en relief.

Lord Lee a dit que les Allemands ont construit 320 sous-marins pendant la guerre, et que, en général, ils n'en avaient qu'une dizaine en action à la mer simultanément. Ceci indiquerait que l'on doit calculer la proportion des sous-marins à construire sur une base considérablement supérieure à celle qui sert à fixer le nombre de ces bâtiments estimés devoir être employés.

Les experts navals français n'ont pas tout à fait les mêmes chiffres. Ils estiment que, en moyenne, les Allemands ont possédé 80 à 100 sous-marins complétés et ce que l'on peut appeler en vie. De ce nombre, 15 à 20 environ ont pu être maintenus à la fois en service. Cette réduction ainsi constatée du nombre d'existants au nombre d'utilisables était due à deux raisons : nécessité de donner du repos aux équipages, nécessité des travaux d'entretien de ces petits bâtiments qui fatiguaient énormément.

L'Advisory Committee a estimé à 90.000 tonnes le tonnage nécessaire aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne. Etant donné qu'un sous-marin actuel et à *fortiori* un sous-marin des types prochains peut être considéré comme devant avoir un tonnage d'environ 1.000 tonnes, les chiffres proposés par le comité américain représentent 90 ré-

cents sous-marins existant, c'est-à-dire de 15 à 20 en puissance d'action simultanée. Il semble bien que ce soit là le minimum de la force sous-marine d'une puissance désireuse d'utiliser cet engin. Il est proposé cependant de diminuer ce nombre déjà faible, cette mesure équivaldrait presque à l'abolition du sous-marin. Et cette observation s'applique avec plus de force dans le cas de construction de sous-marins de tonnage plus grand dont la possibilité de construction a été demandée par la plupart des délégués. Imposer une limite trop étroite au tonnage du sous-marin, c'est mettre une opposition au progrès de la science sous-marine ; on est en présence d'une arme toute nouvelle dont nul ne peut prévoir les transformations et les accroissements possibles. Et l'amiral de Bon termine en insistant sur le fait que, à son avis, 90.000 tonnes sont un minimum absolu pour toutes les marines qui voudront posséder une force sous-marine.

M. Balfour tient alors à faire remarquer que l'Empire Britannique n'est pas le pays qui aurait le plus à souffrir de la menace des sous-marins.

La situation serait certes difficile, mais ces difficultés se sont déjà présentées au cours de la guerre et ont été surmontées. Il en sera de même si une telle nécessité se présente à nouveau.

Mais par contre l'Italie dépend entièrement de ses communications maritimes. Quant à la France, qui se suffit presque à elle-même au point de vue alimentation et qui a une frontière terrestre telle qu'elle a accès à tous les grands marchés du monde, M. Balfour s'étonne de lui voir demander des sous-marins. Aucune puissance maritime,

dit-il, ne peut faire le blocus de la France. Et d'autre part ses sous-marins ne peuvent la garder contre les sous-marins allemands : pour la défense sous-marine, la France est dépendante de la Grande-Bretagne. L'importance que la France attache à la possession d'une flotte sous-marine lui paraît donc peu fondée. Et M. Balfour reprend l'argumentation idéologique chère à la délégation britannique :

« On doit garder présentes à l'esprit, dit-il, des considérations d'une importance plus vaste que les plus importantes relations internationales, considérations d'humanité, de moralité publique. »

C'est animé du même esprit que, le lendemain, lorsque le Président aura constaté l'impossibilité absolue de concilier les thèses en présence, M. Balfour désirera déposer aux archives de la Commission les vues de la délégation de l'Empire Britannique, exposées en ces termes :

« La Délégation de l'Empire Britannique désire déposer formellement, dans les archives, son opinion que l'usage des sous-marins, d'une valeur douteuse pour les buts de défense, conduit inévitablement à des actes incompatibles avec les lois de la guerre et qui blessent la conscience universelle, et la délégation désire qu'une action concertée des Nations en interdise le maintien, la construction ou l'usage. »

M. Schanzer répond à M. Balfour qu'il n'est pas de son avis, et que des experts techniques d'une grande autorité insistent sur la nécessité de maintenir le sous-marin comme arme défensive, l'Italie ne voulant pas se placer dans une situation d'infériorité à l'égard d'Etats qui pourraient éventuellement se servir de cette arme.

Et à la séance du lendemain 24 décembre, M. Sarraut insiste sur le péril que constitueraient des Etats qui auraient une force sous-marine représentant un pouvoir d'agression considérable. C'est là le danger possible que la France redoute et qu'elle veut éviter. Il ne faut quand même pas oublier que cinq Puissances seulement sont représentées à la Conférence. Dans quelle situation se trouveraient-elles si, d'aventure, des éventualités de guerre se produisaient ? Elles auront renoncé à avoir des sous-marins et elles pourront avoir en face d'elles de grandes forces sous-marines que d'autres auraient construites, conservées ou cédées à des ennemis.

Le chef de la délégation française insiste sur le fait qu'aucun pays digne de ce nom ne laisse à d'autres le soin de défendre son indépendance ou son intégrité. Or, si certains pays peuvent construire des capital-ships, d'autres n'ont pas les mêmes possibilités financières. Il ne faut tout de même pas que des Puissances conservent des forces navales plus ou moins considérables et qu'elles interdisent en même temps à d'autres peuples de se procurer des instruments défensifs plus réduits, mais efficaces. Les membres de la Commission sont tombés d'accord sur la réduction des armements navals offensifs, mais la question des moyens défensifs doit être laissée à l'appréciation des pays intéressés.

M. Hughes, après avoir constaté qu'il était impossible d'obtenir un accord sur la question qui vient d'être discutée, passe à l'examen d'une proposition britannique tendant à réduire le tonnage proposé de 90.000 tonnes

pour les Etats-Unis et la Grande-Bretagne au chiffre de 60.000 tonnes.

Dans ces conditions, la France, le Japon et l'Italie s'en tiendraient au statu quo quant au tonnage des sous-marins. Il ajoute que les Etats-Unis sont disposés à accepter cette réduction.

L'amiral de Bon refuse immédiatement cette proposition fixant le tonnage global maximum des sous-marins de la France à 31.500 tonnes.

L'Italie fait connaître qu'elle accepterait le chiffre de 31.500 t. à condition de parité avec la France.

Quant au Japon, il réclame aussitôt l'application de la proportion 5-5-3 pour les sous-marins, ce qui lui donnerait 54.000 t. Il ne peut accepter moins, et notamment les 31.000 t. du statu quo.

Le Président constate une fois de plus le désaccord et la Commission s'ajourne au 28 décembre.

A cette date, M. Sarraut fait connaître que, sur la proposition de ramener le tonnage demandé par la France de 90.000 t. à 31.500 t., il en a référé à son gouvernement et qu'une réunion du Conseil des Ministres et du Conseil Supérieur de la Défense Nationale a constaté l'impossibilité d'accepter une limitation inférieure à 90.000 t. pour les sous-marins.

M. Hughes, puis M. Balfour expriment leur désappointement de voir la France s'engager sur un terrain qui n'est guère celui d'une réduction d'armements, d'autant que, à leur avis, il doit tout de même exister une certaine proportion entre la flotte des sous-marins et les capital-ships. La thèse du Gouvernement français étant diamétra-

lement opposée, la conclusion d'un accord satisfaisant est impossible.

M. Sarraut tient alors à préciser que c'est la seule notion des besoins réels de la France et de ses colonies qui a inspiré les décisions du Gouvernement français. Cette conception n'est aucunement influencée en France par la comparaison avec ce qui se passe chez ses voisins et la préoccupation de mesurer leur force navale à la sienne. Il se refuse à laisser croire ou à laisser dire que la constitution par la France d'un instrument défensif par un certain tonnage de sous-marins puisse être considérée comme une menace contre aucun de ses amis.

La question de la limitation du tonnage global des sous-marins étant ainsi définitivement close, le Président propose d'aborder alors l'étude des mesures jugées utiles par les Puissances intéressées en ce qui concerne l'emploi illégal des sous-marins et passe la parole à M. Root, jurisconsulte américain, qui a préparé un texte à cet égard.

M. Root dit que la résolution dont il va donner lecture est basée sur deux grandes leçons qu'on a pu tirer de la grande guerre. Il est un fait évident, c'est que les simples accords entre Gouvernements, les règlements formulés entre diplomates au cours du développement scientifique de la loi internationale, ont une très faible influence sur les belligérants lorsque, en les violant, ceux-ci semblent devoir atteindre plus facilement le grand but de la victoire. Un autre fait établi par la guerre est que l'opinion des peuples des nations civilisées a une force énorme et exerce une influence puissante sur la condition des belligérants.

M. Root donne alors lecture du texte suivant :

« I. — Les Puissances signataires, désirant rendre plus efficaces les règles adoptées par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants sur la mer en temps de guerre, déclarent que parmi ces règles, les suivantes doivent être considérées comme partie reconnue du droit international :

« 1° Un navire marchand doit recevoir l'ordre de se soumettre à la visite et à la perquisition en vue de déterminer sa nature, avant qu'il ne puisse être saisi.

« Un navire marchand ne peut être attaqué que, si après avoir été averti, il refuse de s'arrêter pour se soumettre à la visite et à la perquisition.

« Un navire marchand ne peut être détruit que lorsque l'équipage et les passagers ont été mis en sûreté ;

« 2° Les sous-marins belligérants ne sont, en aucune circonstance, exempts des règles universelles précitées ; et si un sous-marin ne peut capturer un navire marchand en se conformant à ces règles, la loi des nations en vigueur stipule que ce sous-marin renoncera à l'attaque et à la prise et permettra au navire marchand de continuer sa route sans être molesté.

« Les Puissances signataires invitent toutes les autres Puissances civilisées à exprimer leur assentiment à ladite déclaration de droit bien établi, de sorte qu'il puisse y avoir une entente publique universelle bien définie quant aux règles de conduite selon lesquelles l'opinion publique mondiale devra juger les belligérants de l'avenir ».

Ceci, dit M. Root, est une déclaration concernant spécialement la prétention allemande pendant la guerre au sujet du conflit entre l'avantage de la destruction et les actes d'un belligérant selon les lois de droit international. Il donne lecture alors des résolutions supplémentaires suivantes :

« II. — Les Puissances signataires reconnaissent qu'il est presque impossible d'utiliser les sous-marins pour porter atteinte au commerce sans enfreindre les règlements universellement adoptés par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants, et afin que l'interdiction de leur emploi dans ce but soit universellement reconnue comme faisant partie du droit

des nations, déclarent consentir à une telle interdiction et invitent toutes les autres nations à adhérer à cet accord.

« III. — Les Puissances signataires, désirant assurer la mise en vigueur des lois humanitaires qu'elles ont proclamées relativement à l'interdiction de l'emploi des sous-marins en temps de guerre, déclarent en outre que toute personne, au service de l'une quelconque des Puissances ayant adopté ces règles, qui violerait l'un quelconque des règlements ainsi adoptés, qu'elle soit ou non sous les ordres d'un supérieur officiel, sera considérée comme ayant violé les lois de la guerre et sera passible d'un jugement et d'une peine comme s'il s'agissait d'un acte de piraterie, et pourra être jugée par les autorités civiles ou militaires de tout pays sous la juridiction duquel elle pourra se trouver ».

Tous les délégués approuvent les propositions de M. Root, qui leur sont distribuées afin que chaque délégation puisse en faire une étude approfondie.

Le lendemain, à la séance du 29 décembre, le Président invite à la discussion sur la première résolution. Toutes les délégations sont d'accord sur le principe d'affirmer les règles de guerre en vigueur en ce qui concerne la guerre sous-marine.

La Délégation française propose de soumettre l'examen du texte de M. Root à un Comité de Juristes qui ferait connaître à la Commission son avis quant à la rédaction à adopter. Mais M. Root s'y oppose, parce qu'il ne voudrait pas confier ces résolutions, même aux mains d'une Commission de Juristes, après l'ajournement de la Conférence. Pour lui, le but de la résolution est de créer quelque chose « susceptible de cristalliser l'opinion publique mondiale », et il déclare que les membres de la Commission ne pourraient pas se justifier aux yeux du monde s'ils se séparaient sans avoir adopté quelque déclaration, interprétant l'opi-

nion humanitaire de l'univers sur une question d'une telle importance vitale.

Sir John Salmond, un des délégués britanniques, fait observer que cependant, les résolutions telles qu'elles sont ne se trouvent pas exemptes d'ambiguïtés, ni de vices de forme, et demande la possibilité de faire des amendements verbaux.

M. Sarraut dit que la Délégation française ne veut pas s'en tenir à une adhésion de principe, mais qu'elle désire voir la résolution entrer en vigueur en vertu d'un texte définitif qui réunira tous les consentements.

Après quelques discussions, la première résolution est adoptée à l'unanimité quant au fond, un Comité de Rédaction devant étudier la rédaction et les changements verbaux jugés nécessaires.

La séance du 30 décembre est consacrée à la 2^e résolution, destinée à interdire l'emploi du sous-marin pour la destruction du commerce. M. Schanzer et M. Sarraut font tout d'abord observer qu'ils attendent des instructions de leurs Gouvernements sur cette question.

C'est alors que lord Lee explique pourquoi l'Angleterre éprouve des appréhensions spéciales en ce qui concerne les sous-marins, et pourquoi elles ont été exprimées avec tant de force à l'égard de la France. Et il fait allusion à l'article du capitaine de frégate Castex, paru en janvier 1920 dans la Revue Maritime, qui, à son avis, exprime l'opinion de l'Etat-Major naval français. Il lui paraît que ce dernier justifie la guerre sous-marine faite par les Allemands, et enfin il cite la phrase qui a fait couler tant d'encre : « Après quelques siècles

d'attente, grâce à l'ingéniosité des hommes, on tient enfin l'instrument, le système, la martingale pour tout dire, qui culbutera, cette fois définitivement, la puissance navale anglaise ».

L'amiral de Bon répond aussitôt. Il répudie formellement cet article au nom de la Marine française : c'est l'homme qui a écrit l'article qu'il convient d'incriminer et c'est lui seul qui est responsable, mais l'article ne représente en rien l'opinion de l'Etat-Major naval français. Et M. Sarraut s'associe au désaveu de l'amiral de Bon, espérant que ces explications seront de nature à dissiper le malentendu qui avait surgi entre les Délégations française et anglaise. Le lendemain, du reste, M. Jusserand, l'ambassadeur de France à Washington, qui assistait la Délégation française, répondait minutieusement à l'argumentation de lord Lee basée sur l'article du capitaine de frégate Castex, et démontrait que c'était seulement en tronquant la phrase incriminée de son contexte que le délégué britannique avait pu se tromper sur ce qu'avait voulu dire son auteur.

Le 31 décembre, le Sous-Comité de Rédaction des cinq Puissances, qui avait été institué en vue d'étudier le texte des résolutions, établit, après une assez longue discussion, le texte définitif devant être soumis à la Commission de Limitation des Armements. Comme ce texte fut finalement adopté, le voici dans son intégralité :

I

« Les Puissances signataires, désirant donner plus d'efficacité aux règles adoptées par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants sur mer en temps de

guerre, déclarent que, parmi ces règles, les suivantes doivent être considérées comme faisant partie du droit international :

« 1) Un navire de commerce ne peut être saisi avant d'avoir reçu l'ordre, en vue de déterminer son caractère, de se soumettre à la visite et à la perquisition.

« Un navire de commerce ne peut être attaqué que si, après mise en demeure, il refuse de s'arrêter pour se soumettre à la visite et à la perquisition ou si, après saisie, il refuse de suivre la route qui lui est indiquée.

« Un navire de commerce ne peut être détruit que lorsque l'équipage et les passagers ont été préalablement mis en sûreté ;

« 2) Les sous-marins belligérants ne sont, en aucune circonstance, dispensés des règles universelles ci-dessus rappelées ; au cas où un sous-marin ne serait pas en mesure de capturer un navire de commerce en respectant lesdites règles, il doit, d'après le droit des gens reconnu, renoncer à l'attaque ainsi qu'à la saisie et laisser le navire de commerce continuer sa route sans être molesté.

II

« Les Puissances signataires invitent toutes les autres puissances civilisées à adhérer à la reconnaissance de ce droit établi, de sorte qu'il y ait une entente publique universelle bien définie quant aux règles de conduite selon lesquelles l'opinion publique du monde jugera les belligérants de l'avenir.

III

« Les Puissances signataires désireuses d'assurer l'exécution des lois d'humanité déjà reconnues et affirmées par elles relativement à l'attaque, à la saisie et à la destruction des navires de commerce, déclarent en outre que tout individu au service de quelque puissance que ce soit, agissant ou non sur l'ordre d'un supérieur hiérarchique, qui violera l'une ou l'autre desdites règles, sera réputé avoir violé les lois de la guerre et sera susceptible d'être jugé et puni comme s'il avait commis un acte de piraterie. Il pourra être mis en jugement devant les autorités civiles et militaires de toute Puissance dans le ressort de l'autorité de laquelle il sera trouvé.

IV

« Les Puissances signataires reconnaissent qu'il est pratiquement impossible d'utiliser les sous-marins à la destruction du commerce sans violer, ainsi qu'il a été fait au cours de la guerre 1914-1918,

les principes universellement acceptés par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants, et dans le dessein de faire universellement reconnaître comme incorporée au droit des gens l'interdiction d'employer les sous-marins à la destruction du commerce, conviennent de se considérer comme liées désormais entre elles par cette interdiction et invitent toutes les autres nations à adhérer au présent accord ».

Le 5 janvier 1922, la Commission de Limitation des Armements examine la Résolution I dans la forme adoptée par le Sous-Comité de Rédaction. M. Schanzer présente deux observations :

1° La signification de l'article 2 est la suivante : les sous-marins ont les mêmes obligations et les mêmes droits que les vaisseaux de surface.

2° L'expression « navire de commerce » signifie : navire de commerce non armé.

Lord Lee répond à cela que l'armement des navires de commerce est une coutume du Droit International. On ne peut pas abolir le droit de légitime défense concédé aux navires de commerce. Le sénateur Schanzer estime qu'un navire de commerce armé devient navire de guerre. Le but de la Commission est d'établir des règlements favorisant les navires de commerce et non les navires de guerre. Il ne nie pas qu'en vertu des lois actuelles du Droit International, un navire de commerce ne soit dans son droit en portant un armement limité dans un but défensif, mais il désire faire remarquer que l'interprétation italienne de l'expression « navire de commerce » implique expressément cette limitation.

Le Président estime de son côté que ce sujet peut être écarté, et qu'il faut considérer que les navires de

commerce, catégorie bien définie, resteront soumis à la même législation que précédemment.

La Résolution I est adoptée à l'unanimité ainsi que la Résolution II.

On aborde alors la discussion de la Résolution II primitive devenue Résolution III. Un débat s'engage sur la signification précise du terme « destructeur de commerce ».

Le délégué du Japon estime que, si la Résolution est adoptée, elle interdit l'emploi des sous-marins aux fins du blocus. M. Schanzer repousse cette interprétation : la situation constituée par le blocus met en jeu un système entièrement différent de principes du Droit International touchant les navires marchands. M. Hanihara (Japon) déclare qu'il n'a pas l'intention de s'opposer en quoi que ce soit à l'interdiction d'employer les sous-marins à un blocus et qu'il recherche seulement à se renseigner sur l'expression « destructeur du commerce ». En raison de cette déclaration, le Président présume que la Résolution va être acceptable pour toutes les Puissances représentées à la Commission, et effectivement elle est adoptée à l'unanimité.

On arrive à l'examen de la dernière Résolution. La délégation italienne demande que le principe de la Résolution ne se limite pas seulement aux équipages de sous-marins, mais qu'elle s'applique aussi aux équipages des bâtiments de surface. Le sénateur Pearce (Etats-Unis) demande que la clause, dans le cas où elle serait intégralement adoptée, s'applique non seulement aux Puissances ayant adopté ces règles, mais aussi aux autres Puissances

qui ne sont pas représentées à la Conférence, insistant sur la nécessité pour ce règlement de devenir universel dans son application.

Après un débat minutieux, la Résolution IV est adoptée à l'unanimité, et cela met fin aux débats sur la question des sous-marins.

§ III. — LES BATIMENTS AUXILIAIRES

DE COMBAT DE SURFACE ET LES PORTE-AÉRONEFS

Cette dernière catégorie de navires de combat avait également fait l'objet d'une proposition du Gouvernement américain, laquelle avait été exposée par M. Hughes dans son discours d'ouverture de la Conférence.

« Bâtiments auxiliaires de combat de surface.

« Le terme « bâtiments auxiliaires de combat de surface » comprend les croiseurs (à l'exception des croiseurs de bataille), les conducteurs de flottille, les contre-torpilleurs et tous les autres types de bâtiments de surface, excepté ceux qui sont spécifiquement exclus dans le paragraphe suivant.

« Les moniteurs existant actuellement, les bâtiments de surface non cuirassés, définis au paragraphe suivant, de moins de 3.000 tonnes, les transports de combustible, les ravitailleurs, les tenders, les navires-ateliers, les remorqueurs, les dragueurs de mines et les navires que l'on peut obtenir de la marine de commerce par une transformation rapide sont exclus des termes du présent accord.

« Aucun nouveau bâtiment auxiliaire de combat ne pourra être construit en dehors du présent accord concernant la limitation des armements navals, s'il excède 3.000 tonnes de déplacement, s'il a une vitesse de plus de 15 nœuds et s'il porte plus de quatre canons de cinq pouces.

« Il est proposé que le déplacement total des croiseurs, des con-

ducteurs de flottille et des contre-torpilleurs permis à chaque Puissance soit le suivant :

« Pour les Etats-Unis.....	450.000 tonnes.
« Pour la Grande-Bretagne.....	450.000 tonnes.
« Pour le Japon.....	270.000 tonnes.

« A la condition, toutefois, qu'aucune des Puissances qui sont partie au présent accord et dont le déplacement total en bâtiments auxiliaires de surface, au 11 novembre 1921, excède le déplacement prescrit, ne sera invitée à mettre au rebut cet excédent avant que les remplacements ne soient commencés ; à ce moment, le déplacement total des bâtiments auxiliaires de combat de surface, pour chaque nation, devra être réduit au chiffre stipulé au présent article.

« Limitation des constructions nouvelles :

« a) Tous les bâtiments auxiliaires de combat de surface déjà mis sur cale à la date du 11 novembre 1921 pourront être achevés ;

« b) Aucune construction nouvelle de bâtiments auxiliaires de combat de surface, excepté les navires de remplacement ainsi qu'il est prévu ci-après, ne sera commencé pendant la durée de cet accord, sous réserve, cependant, que les nations qui n'ont pas atteint le chiffre de déplacement défini ci-dessus pour leurs bâtiments auxiliaires de combat de surface pourront construire jusqu'à concurrence de la quantité permise.

« Mise au rebut de constructions anciennes :

« Les bâtiments auxiliaires de combat de surface seront mis au rebut d'après les méthodes définies par un accord à intervenir.

« Navires porte-avions et appareils aéronautiques :

« Il est proposé que le déplacement total des navires porte-avions autorisés, pour chaque Puissance, soit le suivant :

« Etats-Unis	80.000 tonnes.
« Grande-Bretagne	80.000 tonnes.
« Japon	48.000 tonnes.

aux mêmes conditions que celles stipulées pour les bâtiments auxiliaires de combat de surface.

« Bâtiments auxiliaires de combat. Remplacements :

« a) Les croiseurs âgés de dix-sept ans, à compter de la date de leur achèvement, pourront être remplacés par de nouvelles

constructions. La mise sur cale des nouvelles constructions ne devra pas être commencée avant que le tonnage qu'elles sont destinées à remplacer ne soit âgé de quinze ans, à compter de la date de leur achèvement ;

« *b*) Les contre-torpilleurs et les conducteurs de flottille âgés de douze ans, à compter de la date de leur achèvement, pourront être remplacés par de nouvelles constructions. La mise sur cale de ces nouvelles constructions ne devra pas être commencée avant que le tonnage qu'elles sont destinées à remplacer ne soit âgé de onze ans à compter de la date d'achèvement ;

« *c*) Les navires porte-avions âgés de vingt ans, à compter de la date de leur achèvement, pourront être remplacés par de nouvelles constructions. La mise sur cale de ces nouvelles constructions ne devra pas être commencée avant que le tonnage qu'elles sont destinées à remplacer ne soit âgé de onze ans à compter de la date d'achèvement ;

« *d*) Aucun navire de surface portant des canons d'un calibre supérieur à 8 pouces ne sera mis en chantier comme tonnage de remplacement pour la flotte auxiliaire de combat de surface ».

Suivent un certain nombre de règles proposées pour la mise au rebut des navires, les renseignements que chaque Puissance pourrait être tenue de fournir, etc...

Cette proposition du Gouvernement américain ne fut même pas discutée. En effet, lorsque M. Sarraut demanda des instructions au Gouvernement français sur le tonnage minimum à accepter pour les sous-marins, il reçut en même temps la limite minimum à accepter pour les bâtiments légers. Il lui était impossible d'accueillir une limitation inférieure à 330.000 tonnes pour les bâtiments auxiliaires.

M. Hughes et M. Balfour se rendirent compte aussitôt que les chiffres proposés et les chiffres réclamés étaient trop éloignés les uns des autres pour qu'il y eut espoir de voir se réaliser un accord. Ils exprimèrent leur désappointement et annoncèrent qu'une telle attitude allait

conduire la Grande-Bretagne et les Etats-Unis à augmenter considérablement leurs flottes de croiseurs. Le sénateur Schanzer constata alors avec regret que le défaut d'un accord ouvrira la porte à une nouvelle course aux armements navals pour les bâtiments auxiliaires.

Ceci se passait à la séance du 28 décembre : le Président annonce que, puisque la conclusion d'un accord satisfaisant est impossible relativement à la limitation du tonnage total des bâtiments légers, il désire proposer, pour étude par la Commission, un arrangement qui pourrait peut-être limiter le tonnage respectif de chaque navire. Il désire proposer, en conséquence, l'adoption de la Résolution suivante :

« A l'exception des capital-ships ou des navires porte-aéronefs, aucun bâtiment de guerre devant être ultérieurement construit ne pourra avoir un déplacement total supérieur à 10.000 tonnes et ne pourra avoir à bord des canons d'un calibre supérieur à 8 pouces ».

Lord Lee estime logique que l'accord limitant la taille des capital-ships ait pour conséquence logique la limitation de celles des autres catégories de vaisseaux. Autrement il serait possible de construire des soi-disants croiseurs légers qui seraient des capital-ships déguisés, et ceci imposerait au monde une course aux armements aussi coûteuse que la précédente.

L'amiral de Bon estime que, seule, la limitation du calibre des canons suffit. Mais lord Lee revient à la charge et explique que d'une part, il faut limiter le coût des armements, et que d'autre part, le chiffre de 10.000

tonnes a été choisi parce qu'à l'heure actuelle il n'est construit dans aucun pays des croiseurs de ce tonnage.

La Résolution proposée par M. Hughes est finalement adoptée.

En ce qui concerne les navires porte-aéronefs, les chiffres de la proposition initiale sont :

Etats-Unis	80.000 tonnes
Grande-Bretagne	80.000 —
Japon	48.000 —

et, par application de la même proportion que pour les capital-ships, on a :

France	28.000 tonnes
Italie	28.000 —

Le Président propose en outre que le tonnage de chaque navire n'excède pas 27.000 tonnes et que le calibre de leurs canons n'excède pas 8 pouces.

A la séance du 30 décembre, l'Italie demande 54.000 tonnes de navires porte-aéronefs. Elle désire avoir 2 bateaux et réclame, en outre, la parité avec toute autre Puissance méditerranéenne.

Lord Lee est d'avis que, pour l'Empire Britannique la proposition originale américaine est insuffisante. Le porte-avions est un engin important de défense contre les sous-marins, et à ce titre la Grande-Bretagne demande 5 navires porte-avions, soit 135.000 tonnes.

L'amiral de Bon fait remarquer qu'en cette matière, l'incertitude règne encore au point de vue technique sur le type d'avion à employer et par conséquent sur le tonnage du porte-avion. La France demande 2 navires porte-

avions pour les mers européennes, et 1 pour ses colonies. Le chiffre devrait donc être environ $3 \times 25.000 = 75.000$ tonnes, mais la Délégation française fait connaître qu'elle descendrait jusqu'au chiffre de 60.000 tonnes.

Le Japon demande, vu son caractère insulaire, 3 porte-avions, soit 81.000 tonnes.

Ces diverses propositions sont adoptées. L'accord se réalise finalement dans les conditions suivantes :

Le tonnage maximum fixé à chaque pays est :

Etats-Unis	135.000 tonnes
Grande-Bretagne	135.000 —
Japon	81.000 —
France	60.000 —
Italie	60.000 —

Chaque navire aura un déplacement maximum de 27.000 tonnes et ne devra pas porter de canons de calibre supérieur à 8 pouces (203 $\frac{m}{m}$).

LES RÉSULTATS

Après avoir étudié les débats importants au cours desquels s'affrontèrent des thèses contradictoires sur des questions si graves et si délicates qu'on n'avait jamais osé les discuter auparavant, il est nécessaire maintenant de « faire le point », d'examiner sommairement les résultats acquis par le traité de Washington, signé le 6 février 1922, qui vint terminer les travaux de la Conférence. On a vu que les efforts des délégués furent couronnés de succès quant à la limitation des capital-

ships. S'il fut impossible d'enregistrer un accord concernant la limitation des croiseurs auxiliaires et des sous-marins, la limitation du tonnage maximum des croiseurs légers à 10.000 tonnes d'une part, d'autre part la limitation du calibre de leur armement à 8 pouces (203 $\frac{m}{m}$) ne sont pas des dispositions négligeables. La condamnation de la piraterie sous-marine et la détermination des lois de la guerre sous-marine incluses dans les résolutions Root sont également un résultat appréciable. Enfin un point qui peut plus tard présenter une importance considérable fut fixé par l'accord intervenu sur la limitation de tonnage des navires porte-aéronefs.

Ce traité, quant à sa durée, demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 1936, et, à moins de dénonciation deux ans avant cette date, il se prolongera par tacite reconduction pour une durée indéterminée. Chacune des parties contractantes pourra cependant le dénoncer à une époque quelconque (à partir de 1937) et il prendra fin deux ans après cette dénonciation. Les Puissances, en cas de dénonciation, doivent se réunir en Conférence dans l'année pour échanger leurs vues sur le nouvel état de choses.

Tels sont les principaux résultats acquis. Que faut-il en penser ?

D'abord, certains points techniques du traité ne sont pas exempts de critiques. Il est certain que les limites adoptées pour les capital-ships sont inutilement libérales et tendent à faire augmenter le coût et la puissance destructive de ces navires. A l'exception du *Hood*,

les plus grands navires en existence étaient de 33.000 tonnes.

Le déplacement standard autorisé est 35.000 tonnes, et encore est-il trompeur, car il exclut le combustible et le charbon, qui représentent quelque 4.000 tonnes.

La même observation s'applique aux croiseurs de 10.000 tonnes permis par le traité, alors que ce tonnage maximum autorisé dépassait de beaucoup la moyenne actuelle pour cette classe de navires. De ce fait, les unités de type inférieur se trouvent déclassées, et cela est d'autant plus grave qu'aucune limite globale de tonnage n'étant fixée pour cette catégorie de navires, une nouvelle course aux armements peut s'ouvrir sur ce type de croiseur.

De même, pour les porte-avions qui n'excédaient pas alors 22.000 tonnes, le traité permet d'aller jusqu'à 27.000 tonnes standard, et autorise par surcroît l'achèvement de 2 porte-avions de 33.000 tonnes.

On a donc pris soin de sauvegarder les intérêts de l'armement naval dans un pacte visant nominalemeut au désarmement. C'est plein de signification : s'il avait réellement existé un sincère et unanime désir de désarmement, une méthode plus pratiquement effective aurait pu être trouvée.

La limitation du tonnage global du capital-ships a été l'objet de vives critiques, notamment quant au tonnage alloué à la France. Est-il vrai de dire que le Traité de Washington ait consacré la déchéance navale de la France ? Touchant la quantité, le tonnage global qui lui est laissé a été dénoncé avec force comme ruinant défini-

tivement son avenir sur mer. Quant à la qualité, tous les navires conservés sont antérieurs à la guerre. Et un an après, M. Georges Leygues, avouant franchement les raisons de l'impopularité du traité de Washington en France, déclarait : « Nous protestons énergiquement contre l'adoption, pour fixer les proportions navales des 10 années à venir, d'une base de comparaison des forces d'après-guerre au lieu d'avant-guerre. Ce serait punir la France pour les énormes efforts militaires qu'elle a faits pendant la guerre au détriment du cours normal de ses constructions navales. La faiblesse actuelle de notre marine est anormale. Il se peut que la France ne puisse augmenter beaucoup sa flotte pendant quelques années encore, mais la légitime fierté nationale française a été profondément blessée ».

Il est bien certain qu'à Washington la France a été victime d'une injustice. La solution la meilleure aurait été de ne fixer pour la France aucun rapport spécifique déterminé, et de la laisser dans la situation où elle se trouvait sans s'occuper d'elle. Et il est probable qu'avec quelque adroite insistance, les Américains s'y seraient ralliés, comme ils auraient accepté le coefficient 2,25 ou 2,50 si le Gouvernement français avait montré la même fermeté que sa délégation. Mais l'Angleterre se refusa à accepter toute limitation des armements navals sans connaître avec une égale précision l'importance des flottes que la France et l'Italie seraient autorisées à posséder afin de pouvoir sauvegarder en Europe le principe du « two standard power ».

Dans la réalité des faits, y-a-t-il lieu de déplorer

tellement l'injustice de la proportion allouée à la France ? Si la France avait réalisé son programme d'avant-guerre, elle posséderait quelque 700.000 tonnes de capital-ships. Mais en fait elle n'en a plus que 221.000 tonnes. Si la course aux armements avait continué, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis possèderaient à cette époque chacun 1.000.000 de tonnes de capital-ships. Les moyens financiers de la France ne lui permettent pas de construire des navires de cette catégorie et d'ailleurs le capital-ship n'est plus maintenant universellement accepté comme le « facteur-clef » de la puissance navale. Par suite du traité, la supériorité respective des flottes anglaises et américaines sur la flotte française descend ainsi de 500 % à 300 %.

Le seul défaut de ce raisonnement est qu'il ne s'applique pas à l'Italie, et la parité avec l'Italie qui fut imposée à la France est une erreur grave sur laquelle on aura lieu de revenir.

Le sous-marin a échappé à l'abolition et à la restriction grâce à la fermeté de la Délégation française. M. Sarraut répondit avec courage et énergie à l'argumentation captieuse de la Délégation britannique qui, au nom des lois de l'humanité et de la civilisation, réclamait l'abolition de l'arme sous-marine. Or, on trouve dans le rapport du « Naval advisory Committee » américain la considération suivante : « Une nation possédant une marine marchande importante, protégée par une forte marine de guerre de surface, ne désire naturellement pas être menacée par la guerre sous-marine. Ceci est particulièrement le cas quand une nation tire ses ressources

principales de son commerce d'outre-mer ». Cette phrase projette une lumière très vive sur la passion que la Grande-Bretagne a mise à faire interdire, puis restreindre l'usage des sous-marins, et l'on ne peut s'empêcher de trouver quelque peu audacieuse l'affirmation de ses délégués que : « les sous-marins ne sont efficaces que contre les navires marchands et qu'ils sont inutiles autrement, soit comme armes défensives, soit comme armes offensives ».

M. Balfour renchérit et montra tous les cargos britanniques attaqués par les sous-marins français et l'Angleterre ainsi affamée et réduite à l'impuissance. C'est un homme politique américain, M. David Hill, ancien ambassadeur, qui a fait justice de cette affirmation tendancieuse : « Qui peut imaginer, écrit-il en janvier 1922 dans le *New-York Tribune*, que, si la France avait 90.000 tonnes de sous-marins, elle irait attaquer un pays situé à 30 milles de ses côtes et qui lui-même possède non seulement 90.000 tonnes de sous-marins, mais encore 500.000 tonnes de capital-ships ? (1) ».

Mais les efforts de la délégation britannique, aidée par le sénateur Root, parvinrent à faire limiter le futur champ d'action du sous-marin. Une série de règlements « à incorporer dans la législation internationale » furent élaborés pour la conduite de la guerre contre les navires marchands. Ces propositions suggèrent des observations en sens divers.

On ne peut qu'applaudir tout d'abord à la condamna-

(1) Citation *Journal des Débats*, 20 janvier 1922.

tion de la piraterie sous-marine du dernier conflit. La Conférence fixe désormais un nouveau point de droit contesté durant ce conflit : les sous-marins sont absolument astreints aux règles que doivent observer les navires ordinaires dans leur conduite vis-à-vis du navire marchand et de ses passagers. Pour se dérober à cette obligation, les Allemands qui, au fond, avaient pour but unique de terroriser les Alliés et de les amener à la paix par tous les excès possibles, avaient invoqué divers prétextes d'ordre juridique. Ils disaient que le sous-marin est une arme nouvelle et qu'à ce titre, son emploi n'est pas régi par les prescriptions anciennes du droit des gens. Ils invoquaient cet autre argument étrange que le sous-marin est un bâtiment essentiellement vulnérable qui ne peut sans danger affronter la lutte à découvert, même avec des bâtiments de commerce armés pour la défense. Enfin ils alléguaient que l'Angleterre faisait elle-même la guerre maritime dans des conditions contraires au droit des gens, en affamant l'Allemagne par son blocus.

Les allégations germaniques étaient complètement fausses. L'Angleterre, en usant du blocus généralisé, se servait d'un moyen de guerre parfaitement légitime. Sans doute il affamait l'Allemagne, mais ce résultat est précisément celui cherché par le blocus. Et l'Allemagne à son tour a dépassé tous les blocus fictifs les plus caractérisés, car ses procédés en arrivaient à une interdiction complète de naviguer dans une immense étendue de mers libres, ce qui occasionnait aux neutres des inconvénients et des dangers formidables. Quant à l'argument tiré du fait que le sous-marin est une arme nouvelle ne pouvant être

assujettie aux lois normales de la guerre, il est exact dans une certaine mesure, et il est certain qu'il faudra à l'avenir en déterminer les conditions d'usage au point de vue international. Mais néanmoins il est bien certain que le sous-marin est tenu de se conformer aux prescriptions élémentaires que l'humanité commande vis-à-vis des bateaux neutres et de leurs équipages. De plus, quelque vulnérable qu'il soit, le sous-marin n'en constitue pas moins, au premier chef, un navire de guerre doté d'un armement supérieur à celui existant à bord des plus puissants navires marchands. Si les Allemands ont usé si rarement du droit de visite et de capture, c'est qu'ils estimaient que le torpillage inopiné était de nature à assurer mieux et plus vite les buts de guerre poursuivis. C'est donc à bon droit que la Conférence de Washington a parlé de piraterie : elle a été l'écho de toutes les réclamations formulées par les belligérants et les neutres au cours du grand conflit et des éloquentes protestations contenues dans les nombreux messages du Président Wilson.

Par contre la décision de la Conférence interdisant l'usage du sous-marin pour la destruction du commerce paraît absolument critiquable parce qu'elle va trop loin et aboutit à la suppression du sous-marin. Il suffisait d'imposer aux équipages des sous-marins les règles précises qui doivent guider leur conduite vis-à-vis des navires marchands. La question de l'emploi du sous-marin contre le commerce est liée d'une façon étroite à celle de la capture de la propriété privée sur mer. Sans entrer dans l'étude de ce point fort discuté, la constatation suivante

s'impose : de deux choses l'une : ou bien on décide de supprimer la capture de la propriété privée sur mer, et alors pas plus le bâtiment de surface que le sous-marin ne pourront faire la guerre au commerce. Ou bien on continue, suivant la pratique actuelle, à déclarer la propriété privée de bonne prise, auquel cas on ne voit pas pourquoi cette propriété serait inviolable pour le sous-marin, alors que l'on admet la règle inverse pour le bâtiment de surface. C'est un illogisme et l'affirmation du traité qu'il est pratiquement impossible d'utiliser les sous-marins pour la guerre au commerce sans violer les principes universellement acceptés par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants est purement gratuite.

C'est néanmoins un succès pour l'Angleterre, ne pouvant décider la Conférence à décréter l'interdiction complète du sous-marin, d'avoir réussi à l'annihiler en partie en lui défendant la guerre au commerce. Succès relatif cependant, car la valeur d'une pareille interdiction, comme sauvegarde contre l'abus du sous-marin, est problématique. Bien des années se sont écoulées depuis qu'elle a été signée, et elle est encore inopérante pour n'avoir pas été ratifiée.

L'accueil fait par l'opinion publique dans les pays signataires au traité de Washington et enfin un point intéressant à relever. En Grande-Bretagne, le traité fut accueilli chaleureusement bien qu'il lui imposât de lourds sacrifices à la cause de la paix. Elle abandonnait la maîtrise navale qu'elle détenait depuis deux cents ans,

mais cet abandon de sa suprématie en ce qui concernait les capital-ships fut accueilli avec philosophie. Le principal mérite de l'arrangement fut de lui épargner l'obligation d'entrer en rivalité d'armement avec les Etats-Unis, ce qu'elle n'était pas en mesure de faire, ni politiquement, ni économiquement. Du point de vue stratégique, la Grande-Bretagne y gagnait une économie de ses forces dans le Pacifique, et le maintien du statu quo partout ailleurs.

Aux Etats-Unis, la signature du traité fit disparaître le danger de guerre qui existait avec le Japon, danger qui était plus imminent en 1921 qu'on ne le croit généralement. De graves différends existaient entre Washington et Tokio sur des sujets multiples. L'accord sur les bases du Pacifique a rétabli la situation stratégique, c'est-à-dire qu'une vaste étendue d'océan sépare les flottes américaine et japonaise, et qu'aucune d'elles ne pourrait la traverser sans le secours de bases amies en temps de guerre. En outre, de grosses économies étaient réalisées sur le budget naval, et les Etats-Unis renonçaient sagement à conquérir la suprématie navale : ce qui explique que d'un côté, le traité fut favorablement accueilli par la masse et, d'un autre côté, très mal considéré par les autorités navales américaines.

Au Japon, l'opinion fut d'abord hostile au traité. Mais cette impression n'a pas survécu à un examen plus approfondi des clauses du traité. Et plus tard, le baron Matsui, ministre des Affaires Etrangères, déclarera : « Nous sommes plus que satisfaits du traité ». En effet le Japon s'est vu reconnaître officiellement troisième Puissance

navale du monde, rang qu'elle n'aurait pu maintenir qu'au prix d'efforts et de dépenses hors de proportion avec ses ressources. Le traité a également sauvé le Japon de troubles intérieurs qui n'auraient pas manqué d'éclater devant les lourds impôts et le coût élevé de la vie, deux maux provenant indirectement des extravagantes dépenses faites pour les armements.

La France ne cacha pas son profond mécontentement du traité. Une opposition violente se manifesta au Parlement et dans la presse, et le sort de l'arrangement demeura indécis pendant de longs mois. Et il fallut l'intervention personnelle de M. Poincaré, qui se rendait compte des graves alternatives en jeu, pour empêcher le traité d'être ignominieusement repoussé par un vote adverse des Chambres.

L'accueil fait par l'Italie au traité fut entièrement favorable. Les ambitions de l'Italie, secondées par l'Angleterre, ont reçu pleine satisfaction à Washington : elle était confirmée formellement dans sa situation nouvelle de Puissance navale égale à la France, bien qu'en fait ses forces navales ne se fussent jamais jusque là approchées du niveau de la flotte française.

En définitive, bien que les restrictions du traité naval de Washington soient moins radicales qu'elles eussent pu l'être sans porter atteinte à la sécurité des Puissances y ayant pris part, elles n'en constituent pas moins un fait sans précédent dans l'histoire. Pour la première fois on a trouvé le moyen de limiter les armements par un pacte international. Le principe est infiniment plus important que le résultat immédiat acquis. Le but primitif de

la Conférence s'est trouvé impossible à réaliser. Ce but avait été de mettre complètement fin à la rivalité navale par l'établissement d'une échelle déterminée et immuable de puissance pour les principales flottes de combat. Et cela ne pouvait être obtenu que si toutes les classes de navires de guerre étaient également soumises au contrôle. L'échec de la Conférence fut justement évité par la décision d'exempter de toute restriction numérique les bâtiments auxiliaires : on laissait évidemment une trappe de sortie pour des compétitions nouvelles. Ce résultat était petit en comparaison de ce qu'avaient espéré les promoteurs de la Conférence, mais il était impossible d'obtenir davantage en raison des circonstances. En regard des tristes échecs du passé, la Conférence de Washington fait figure d'immense succès. Elle a « tué dans l'œuf » une nouvelle et inquiétante recrudescence de la rivalité maritime qui, si elle avait continué librement, eut tôt ou tard abouti à une nouvelle conflagration. Pour toutes ces raisons, la Conférence de Washington restera toujours un jalon de l'histoire moderne.

CHAPITRE III

LE DÉSARMEMENT NAVAL A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le problème de la réduction des armements navals a été posé, pour la première fois et de façon permanente, par l'article 8 du Pacte de la Société des Nations :

« Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

« Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements. Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins. Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixés ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

« Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition

de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ».

Au sein de la Société des Nations, on trouve divers organismes chargés précisément d'étudier le problème de la réduction des armements : la troisième Commission de l'Assemblée, appelée Commission des Armements, la Commission temporaire mixte des armements (C. T. M. A.) qui est aidée dans sa tâche par la Commission Permanente Consultative sur les questions militaires, navales et aériennes.

Il peut donc paraître étonnant au premier abord de constater que la première œuvre réalisée effectivement en matière de désarmement naval émane d'un organisme qui n'appartient pas à la S. D. N. La principale raison peut en être trouvée dans le fait qu'une des grandes Puissances navales, les Etats-Unis, ne font pas partie de la Société des Nations, et qu'il était par conséquent très difficile d'étudier la réalisation d'un accord sur les armements navals dont ils auraient été exclus. D'autre part quantité de questions concernant les armements terrestres, la fabrication privée du matériel et des munitions de guerre, étaient à résoudre et absorbèrent l'activité des organismes de la S. D. N. à cet égard.

§ 1. — L'EXTENSION DU TRAITÉ DE WASHINGTON AUX PUISSANCES NON SIGNATAIRES

La signature du traité de Washington a fait disparaître la difficulté qui empêchait jusqu'alors la Commission temporaire mixte de s'occuper de la réduction des arme-

ments navals du fait que toutes les grandes Puissances ne sont pas membres de la S. D. N.

D'autre part la Commission temporaire mixte a commencé à étudier le problème de fond : la réduction des armements. Dans la première série des projets tendant à cette réduction, elle a étudié l'extension des principes de l'accord de Washington aux Puissances non signataires dudit traité. Ces projets étaient présentés par le contre-amiral Segrave, le colonel Réquin et le marquis di Saluzzo.

D'une façon générale, la Commission temporaire mixte se déclara favorable à cette extension des principes de Washington, et, en raison du caractère technique des projets dont elle était saisie, elle a prié le Conseil de la S. D. N. de les renvoyer à la Commission Permanente Consultative pour examen par sa Sous-Commission navale. Elle a également demandé au Conseil de faire connaître ces projets aux membres de la S. D. N., ce qui fut fait. Elle espère après être en mesure de faire des propositions précises en vue de l'extension de l'accord de Washington, et une recommandation tendant à la convocation d'une conférence internationale pour examiner la proposition. Le 20 Juillet 1922, à Londres, au cours de sa XIX^e session, le Conseil de la S. D. N. approuve la résolution suivante :

« Le Conseil prend acte de la demande présentée par la Commission temporaire mixte tendant à renvoyer à l'examen de la Sous-Commission navale de la Commission Permanente Consultative l'examen des projets qui lui ont été soumis en vue de l'application du principe de la limitation des armements navals dont s'inspire l'accord de Washington. Le Conseil invite la Sous-Commission navale

à présenter son rapport le plus tôt possible, et en tous cas, à la fin de juillet au plus tard, et à le transmettre directement à la 2^e Sous-Commission de la Commission temporaire mixte. »

La Sous-Commission navale se réunit à Genève le 24 juillet, sous la présidence de l'amiral marquis de Magaz, représentant naval espagnol. Elle fusionna les trois projets dont elle était saisie et, conformément à la résolution du Conseil, elle transmit son rapport en date du 27 juillet aux membres du Conseil ainsi qu'aux membres de la 2^e Sous-Commission de la Commission temporaire mixte.

Ce rapport dit notamment :

Dès le début des délibérations de la Commission, il apparut clairement qu'il y avait une certaine divergence de vues sur les principes qui devaient servir de base à l'extension du traité de Washington aux membres de la Société. La majorité des membres composée de représentants des Puissances signataires du traité de Washington, était d'avis que la Convention devait être surtout fondée sur le principe du maintien du « statu quo ». Les représentants de l'Espagne et du Brésil soutinrent l'opinion que le principe du « statu quo » n'était la base ni la plus importante, ni la plus acceptable de la Convention proposée. A leur point de vue, ce principe devrait être subordonné au principe de la sécurité nationale et au principe de la situation géographique et des conditions spéciales. Ils soutinrent en outre l'opinion que la Commission, en tant qu'organe de la S. D. N., était tenue, aux termes de l'article 8 du Pacte, de fixer la limite des forces navales du reste des membres de la Société, en tenant un compte

exact et équitable de la position géographique et de la situation de chaque Etat.

La Commission repoussa ce point de vue. Le Brésil se retira alors des délibérations de la Commission. Le représentant de la France, d'accord avec les représentants des Puissances signataires, soumit certaines propositions destinées à servir de base à la Convention. Après discussion, ces propositions furent adoptées dans la forme suivante, comme préambule du projet :

« 1° Attendu qu'en l'absence de données sur les nécessités spéciales de chaque Etat, il n'est pas possible à la Commission de trouver, pour l'évaluation des tonnages de remplacement, une base plus pratique que le « statu quo » existant au 12 novembre 1921, base adoptée à Washington.

« 2° Attendu qu'il n'y a pas lieu non plus pour la Commission de préparer dès maintenant des tempéraments au principe du « statu quo », étant donné que seuls deux Etats intéressés sont représentés, au cours de la présente session, au sein de la Sous-Commission navale de la Commission Permanente Consultative et qu'ils seraient, par suite, les seuls en mesure d'exposer leur manière de voir quant aux conditions spéciales de leurs pays respectifs.

« 3° Attendu qu'il serait difficile, dès à présent, de fixer les tonnages pour les Etats nés de la guerre.

La Commission estime que, de même que pour des raisons particulières et dans des cas parfaitement déterminés, il a été prévu dans le traité de Washington certaines exceptions aux principes généraux qui en sont la

règle, il pourra, lorsque sera réunie la Conférence Internationale qui doit établir définitivement les conditions d'application du présent projet, être tenu compte des nécessités particulières et des conditions spéciales exposées par chaque Etat pour apporter à ce projet tous les tempéraments qui pourront paraître justifiés. »

Et les représentants des quatre Puissances signataires, ayant établi en commun un projet de convention, le soumirent à la Commission. Le représentant de l'Espagne se déclara alors en mesure d'accepter l'ensemble du projet, mais sous de nombreuses réserves.

Lorsque la Commission temporaire mixte eut étudié ce rapport, elle adopta diverses résolutions :

« 1° La Commission temporaire mixte recommande au Conseil d'étendre les principes de la limitation des armements navals contenus dans le traité naval de Washington aux Etats non signataires dudit traité, qui sont membres de la Société. En outre elle appelle l'attention du Conseil sur l'opportunité d'étendre les mêmes principes aux Etats qui ne sont pas membres de la Société.

« 2° La Commission temporaire mixte envoie au Conseil le rapport technique de la Commission Permanente Consultative sur ce sujet, auquel est annexé un projet de convention sur la mise en œuvre de cette limitation. Elle recommande que l'on envoie ce rapport et ce projet de convention aux différents gouvernements pour examen.

« 3° La Commission temporaire mixte recommande au Conseil et à l'Assemblée de convoquer aussitôt que possible une Conférence Internationale où la question

serait discutée et où pourrait être élaboré l'accord sur lequel on se serait entendu concernant cette limitation.

« 4° La Conférence Internationale sera à même d'étudier les mesures qu'il y a lieu de prendre vis-à-vis des Etats qui actuellement ne possèdent pas de forces navales. »

Au cours de sa 3^e session, l'Assemblée, le 27 septembre 1922, exprima la satisfaction qu'elle éprouvait de l'œuvre accomplie à Washington dans le domaine de la réduction des armements navals. Et elle émit le vœu :

a) Que le Conseil convoque aussitôt que possible une Conférence Internationale à laquelle participeront tous les Etats, même ceux qui ne sont pas membres de la S. D. N., en vue de l'extension des principes de Washington ;

b) Que le rapport de la Commission temporaire mixte, le rapport et le projet de convention de la Commission Permanente Consultative et le texte du Traité de Washington soient soumis à l'examen des divers gouvernements.

Avec ces directives, le Conseil de la S. D. N. songe à convoquer la Conférence Internationale. Le 31 janvier 1923, un premier effort est fait dans ce sens. Le Conseil met à l'ordre du jour de ladite Conférence Internationale sur les armements navals la question de l'adhésion au traité de Washington sur l'emploi des gaz et des sous-marins.

Le lieu de la Conférence sera Genève, mais sa réunion est fixée à une date qui sera précisée ultérieurement.

Le 20 septembre 1923, le Conseil invite la Commission

Permanente Consultative à étendre son projet aux Etats non signataires à Washington et non membres de la S. D. N. En outre, s'apercevant que le premier rapport de la Commission Permanente Consultative révélait de graves désaccords entre les points de vue des divers membres, le Conseil invita la Commission Permanente Consultative à procéder à un nouvel examen de son projet primitif de convention « en vue d'assurer l'acceptation universelle de ce projet au point de vue technique naval, et propose à cet effet que la Commission fasse appel à la collaboration d'experts navals appartenant à des nations désignées par elle parmi les nations intéressées, autres que celles dont les armements sont déjà fixés par le traité de Washington ou par les traités de paix ».

Conformément à cette résolution, la Sous-Commission navale de la Commission Permanente Consultative décida de tenir une réunion à laquelle seraient invités à envoyer des représentants tous les Etats non signataires qui possédaient à ce moment des navires correspondant à la définition des vaisseaux de ligne donnée dans le traité de Washington et dont les armements n'avaient pas été fixés par des traités.

Toutes les nations invitées, à l'exception de la Turquie, acceptèrent l'invitation et la réunion fut composée de représentants de : la Belgique, le Brésil, l'Empire Britannique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Japon, la Suède, la Tchécoslovaquie et l'Uruguay, qui constituent la Sous-Commission navale, et de représentants de : l'Argentine, le Chili, le Danemark, la Grèce, la Norvège, les Pays-Bas, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques.

La réunion des experts navals se tint à Rome du 14 au 25 février 1924; et les résultats des travaux communs des experts navals sont exposés dans le rapport communiqué au Conseil.

Ce rapport mentionne notamment une observation préliminaire de la délégation de l'U. R. S. S. qui fait connaître qu'elle ne peut accepter que la S. D. N. soit l'organisme chargé de veiller à l'exécution de la convention à conclure.

Le rapport constate ensuite que, après une discussion générale approfondie, la Commission n'a pu se mettre d'accord sur le choix des critères permettant d'évaluer le tonnage en navires de ligne à allouer aux différents Etats. La Commission a dû, par suite, se borner à discuter les chiffres des tonnages proposés par les différentes délégations, et encore l'ensemble du projet de convention n'a pu réunir l'approbation unanime des membres de la Commission.

La plupart des articles dudit projet ne sont acceptés que sous des réserves très diverses. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les principales Puissances secondaires, l'Espagne refuse d'adhérer à la Convention parce qu'on ne l'autorise pas à construire immédiatement la différence entre le tonnage des 82.000 tonnes existant et celui de 105.000 tonnes, limite fixée. L'U. R. S. S., après avoir demandé d'abord 490.000 tonnes, soumit ensuite une proposition qui ramenait le chiffre de ses demandes à 280.000 tonnes, mais elle y mettait des conditions politiques impossibles à admettre, telles que le remplacement du Conseil de la S. N. D. par une autre organisation, la fermeture du Bosphore et des Dardanelles, l'interdiction de la mer

Baltique aux bâtiments de guerre des Etats non riverains, le désarmement du détroit de Corée. La Belgique, elle, n'accepte pas la limitation du calibre des canons des navires de 10.000 tonnes parce qu'elle veut des monitors fortement armés. Le Brésil n'entend pas que l'égalité de tonnage provisoirement acceptée avec l'Argentine et le Chili puisse être considérée comme définitive : il entend reprendre sa liberté à l'échéance de la Convention. Le Chili veut construire des porte-aéronefs dans la limite des deux tiers du tonnage des navires de ligne. La Norvège reprend sa liberté d'action. La Suède demande l'égalité avec l'Allemagne, et pas de navires de plus de 10.000 tonnes dans la Baltique.

Ces divers exemples montrent bien l'ampleur du désaccord existant entre les divers pays, chacun d'eux n'envisageant que sa situation particulière et ses besoins spéciaux, sans montrer le moins du monde la volonté d'arriver à un accord général par des concessions réciproques.

Le 14 mars 1924, M. Benès donne lecture au Conseil de la S. D. N. de ce rapport, et soumet la résolution suivante qui est adoptée par le Conseil :

« Le Conseil invite le Secrétaire général à transmettre à tous les Etats, membres ou non membres de la Société, copie du rapport de la réunion navale de Rome, et à prier les Etats à faire, par l'intermédiaire du Secrétaire général, autant que possible avant la session de juin du Conseil, toutes observations ou propositions visant leur pays qu'ils pourraient désirer présenter, en vue de permettre au Conseil de prendre sa décision au sujet de la réunion d'une deuxième Conférence technique et de fixer la date défini-

tive de la Conférence Internationale chargée de conclure la convention. »

Après avoir reçu les réponses des gouvernements, M. Bénès expose dans son rapport au Conseil, le 16 juin 1924, les difficultés considérables qui s'opposent à tout accord. Des divergences profondes ont apparu dans les réponses des gouvernements sur la réunion d'une seconde Conférence technique. La réunion de Rome, dit M. Bénès, a révélé l'existence de deux points de vue foncièrement différents parmi les Etats qui y étaient représentés. D'un côté il s'agirait d'une extension pure et simple, aux pays non signataires, des deux principes du traité de Washington, savoir la fixation du tonnage des navires de ligne en prenant pour base le statu quo, et la trêve navale, dont il resterait à choisir la date. D'un autre côté, la question serait définie, abstraction faite du statu quo, comme une limitation des armements navals à des chiffres respectivement déterminés pour chacun des Etats intéressés, en tenant compte de la sécurité nationale et de l'esprit de l'article 8 du Pacte.

Il ne semble, ajoute M. Bénès, qu'il soit possible d'espérer qu'un accord se réalise entre ces deux principes. Etant donné ces divergences d'opinions quant aux principes et aussi à la procédure à suivre au sujet de la limitation des armements navals, il estime que le Conseil aurait tout avantage à soumettre à nouveau cette question à l'Assemblée afin qu'elle puisse examiner si la portée primitive de la Conférence Internationale doit être maintenue ou s'il y a lieu de l'élargir pour permettre l'examen de ces deux points de vue mentionnés plus haut. L'Assemblée

pourrait aussi donner son avis au Conseil quant à la date la plus opportune pour la Conférence Internationale, et M. Bénès soumet la résolution suivante que le Conseil s'approprie :

« Le Conseil, vu les divergences d'opinions qui se sont manifestées au cours des études préliminaires et techniques quant aux principes et à la procédure à suivre au sujet de la limitation des armements navals, décide de transmettre le présent rapport aux gouvernements des membres de la Société et de soumettre la question à la 5^e Assemblée pour donner à celle-ci l'occasion d'indiquer les principes fondamentaux qui pourraient servir de base à une Conférence générale au sujet de la limitation des armements navals. »

La 5^e Assemblée, saisie, estime qu'il y a lieu de remanier la composition de la Commission temporaire mixte. Le 27 septembre 1924, elle adopte la résolution suivante :

« Considérant que les travaux de la S. D. N. en matière de réduction des armements entrent cette année dans une phase de réorganisation qui exige l'attention directe du Conseil, l'Assemblée remet entre les mains du Conseil la question de la coordination des travaux de ses Commissions pour la réduction des armements. »

L'Assemblée recommande au Conseil de réorganiser la Commission temporaire mixte conformément aux principes suivants :

1^o La Commission comprendra les représentants d'un certain nombre de gouvernements.

2^o La Commission comprendra des délégués qualifiés des organisations techniques de la S. D. N., savoir :

Représentants du Comité économique,

» » financier,

» de la Commission de transit,

» de la Commission Permanente Consultative,

» des groupes ouvriers et patronaux du Bureau International du Travail.

Des experts, juristes ou autres, choisis par le Conseil.

3° Des délégués d'Etats non représentés à la Commission pourront être convoqués.

4° Le Conseil invitera les non-membres de la S. D. N. qui auront fait connaître leur intention de participer à la Conférence Internationale du Désarmement, à désigner des représentants pour participer aux travaux de la Commission.

D'autre part la 5^e Assemblée adopte le 2 octobre 1924 la résolution suivante, présentée par la 3^e Commission qui a étudié la limitation des armements navals tel que le problème était posé par la résolution du Conseil du 16 juin 1924 :

« L'Assemblée émet l'avis :

1° Qu'une nouvelle conférence technique sur le désarmement naval n'est pas nécessaire.

2° Que la question du désarmement naval doit être englobée dans celle du désarmement général dont s'occupera la Conférence Internationale et dont il appartient au Conseil d'établir le programme ».

A dater de cette résolution, la question de l'extension

des principes du traité naval de Washington aux Puissances non signataires est définitivement abandonnée, et les efforts de la S. D. N. vont tendre à la réunion d'une Conférence Internationale dans laquelle le désarmement naval sera traité comme une partie, non indépendante, du désarmement général.

§ II. — LA COMMISSION DE COORDINATION
ET L'ORIGINE DE LA COMMISSION PRÉPARATOIRE
A LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

Le 3 octobre 1924, M. Bénès propose au Conseil, en vue de la préparation de la Conférence pour la réduction des armements, de constituer un Comité du Conseil : les membres titulaires du Conseil qui ne croiraient pas pouvoir siéger eux-mêmes à ce Comité enverraient au Secrétaire général le nom de leurs suppléants éventuels dans ce Comité. Ce Comité tiendrait une première réunion le 17 novembre afin d'établir le programme général des travaux relatifs à l'application de l'article 12 du Protocole et à la réduction des armements.

Cette proposition est adoptée ainsi que celle visant à la réorganisation de la Commission temporaire mixte, conformément aux résolutions de l'Assemblée et pour aider le Comité dans le travail de coordination des travaux préparatoires de la Conférence. La Commission temporaire mixte va prendre le nom de Commission de coordination, et sa nouvelle composition est la suivante :

- a) Le Comité du Conseil (10 membres), assisté de :
- b) Le président et un membre, et éventuellement deux,

de chacune des trois organisations économique, financière et de transit (6 membres) ;

c) Six membres désignés par la Commission Permanente Consultative ;

d) Deux membres du groupe patronal et deux membres du groupe ouvrier du Conseil d'administration du B. I. T. désignés par lui ;

e) Eventuellement, un certain nombre d'experts, juristes ou autres, désignés par le Conseil.

Le 9 décembre 1924, le Conseil décide de mettre à l'ordre du jour de sa session de mars le travail de préparation de la Conférence sur la réduction des armements qu'il devait entreprendre au cours de sa présente session. Ceci ne fut pas fait.

Le 25 septembre 1925, sur les rapports de ses 1^{re} et 3^e Commissions, la 6^e Assemblée adopte la résolution suivante :

« L'Assemblée, s'inspirant de l'article 8 du pacte, invite le Conseil à procéder à des études préparatoires pour l'organisation d'une Conférence en vue de la réduction et de la limitation des armements ;

Prend acte de la résolution du Conseil en date du 3 octobre 1924 organisant la Commission de coordination et attire l'attention du Conseil sur les suggestions faites au cours des travaux de la 3^e Commission et contenues dans le rapport présenté à l'Assemblée quant au nom et à la composition de cette Commission, ainsi que sur la nécessité d'établir son règlement »,

Le lendemain, le Conseil décide de renvoyer le rapport,

les résolutions et les procès-verbaux de l'Assemblée, de la 3^e Commission et de la Sous-Commission de la 3^e Commission à l'étude du Comité du Conseil, en le priant de se réunir le plus tôt possible dans l'intervalle des deux sessions de septembre et décembre.

Le Comité du Conseil doit d'abord examiner les observations faites au cours de la 6^e Assemblée sur la constitution et le fonctionnement de la Commission de Coordination, en vue de soumettre au Conseil des propositions précises concernant la composition et le nom de la Commission de Coordination, le statut des membres qui la composent et son règlement de procédure. En outre, le Comité du Conseil doit procéder aux travaux nécessaires pour déterminer les questions qu'il convient de soumettre à une étude préparatoire, en vue d'une Conférence éventuelle pour la réduction et la limitation des armements, et d'élaborer des propositions concrètes à présenter au Conseil à ce sujet.

Le Comité du Conseil se réunit du 3 au 7 décembre 1925 ; M. Paul Boncour fut chargé du rapport au Conseil. Les propositions du Comité du Conseil sont les suivantes :

Quant au nom, la Commission serait désignée sous le nom de « Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement, chargée de la préparation de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements ».

Il était prévu que la Commission Préparatoire serait composée :

- a) Des représentants des Etats membres du Conseil ;

b) Des représentants des pays qui se trouvent, vis-à-vis du problème du désarmement, dans une situation spéciale par suite de leur position géographique, et non représentés d'une autre façon à la Commission.

Quant à son fonctionnement, la Commission Préparatoire établirait les propositions à présenter au Conseil au sujet de la Conférence sur la réduction et la limitation des armements : elle assurerait la direction et la coordination de tous les travaux nécessaires à la réunion de la Conférence. Elle pourrait s'assurer la collaboration et l'avis des organismes compétents de la S. D. N. Cette collaboration se ferait :

a) Avec la Commission Permanente Consultative pour tout ce qui concerne l'aspect militaire, naval ou aérien des questions à l'étude ;

b) Avec une Commission mixte, en ce qui concerne l'aspect économique des mêmes questions.

Pour le programme, le Comité du Conseil n'a pu arrêter une liste complète des questions qui pourraient être mises à l'étude par la Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement. Sur certaines de ces questions, l'accord unanime a été obtenu ; d'autres restent encore en discussion.

Enfin, le 12 décembre 1925, le Conseil, sur rapport de M. Bénès, décide :

« D'adopter le plan sur la constitution de la Commission Préparatoire à la Conférence du Désarmement présenté par le Comité du Conseil ;

« D'inviter à siéger à la Commission Préparatoire les

Gouvernements des pays suivants : Bulgarie, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, les Etats-Unis, l'Allemagne, l'U. R. S. S. ;

« De prier le Secrétaire général de porter à la connaissance de tous les Etats non représentés à la Commission le présent rapport afin de leur signaler les facilités prévues pour que les Etats non représentés puissent faire entendre leurs points de vue ».

L'accord sur le programme des questions ayant pu se faire, le Conseil adopte la liste de questions préparée par le Comité du Conseil et renvoie ce programme à la Commission Préparatoire constituée en date de ce jour et la convoque pour le 15 février 1926.

§ III. — L'ŒUVRE DE LA COMMISSION PRÉPARATOIRE

La première session de la Commission Préparatoire à la Conférence du Désarmement se tint seulement du 18 au 26 mai 1926. Dès le début de ses travaux, la Commission Préparatoire put constater que l'étude des questions qui lui avaient été soumises par le Conseil serait facilitée par la constitution de deux Sous-Commissions spéciales, composées de personnes directement attachées aux délégations faisant partie de la Commission Préparatoire et par conséquent, exprimant les opinions de leurs Gouvernements respectifs. Une de ces Sous-Commissions fut chargée par la Commission Préparatoire de l'étude de l'aspect militaire, naval et aérien des questions qui leur

sont confiées, tandis que l'autre fut consacrée à l'étude de l'aspect non militaire de ces mêmes questions.

Et la Commission renvoya, pour avis, à la Sous-Commission, les deux questions suivantes :

1° D'après quels critères peut-on comparer les armements :

a) militaires ; *b)* navals ; *c)* aériens d'un pays avec les armements correspondants d'un autre pays.

2° Quelles sont les méthodes grâce auxquelles la réduction et la limitation des armements : *a)* militaires ; *b)* navals ; *c)* aériens, peuvent être effectués et quels sont les avantages et les désavantages respectifs de chacune d'elles ?

Son organisation étant ainsi définitivement réglée et le travail réparti entre ses Sous-Commissions, la Commission Préparatoire s'ajourne au 22 septembre. Elle tint sa 2^e session du 22 au 27 septembre et se contenta d'examiner les travaux accomplis à cette date par ses Sous-Commissions et de donner des directives pour les travaux ultérieurs. A la même époque se réunit la 7^e Assemblée de la S. D. N. qui adopta la résolution suivante, le 24 septembre :

« L'Assemblée prend acte du rapport qui lui a été soumis par le Secrétariat et des renseignements si complets fournis à la 3^e Commission par le Président de la Commission Préparatoire sur les travaux de cette Commission et sur ceux de ses Sous-Commissions Techniques A et B et de la Commission mixte.

« Elle exprime son entière satisfaction des travaux accomplis et en remercie les auteurs.

« Soucieuse de voir aboutir, dans les délais les plus rapides, le programme des études dont elle a pris elle-même l'initiative par sa résolution du 25 septembre 1925, elle prie le Conseil d'inviter la Commission Préparatoire à prendre ses dispositions pour hâter l'achèvement des travaux techniques afin d'être en mesure d'arrêter au début de l'année prochaine le programme d'une conférence de limitation et de réduction des armements, en rapport avec les conditions actuelles de la sécurité régionale et générale, qu'elle demande au Conseil de réunir, sauf impossibilité matérielle, avant la 8^e session ordinaire de l'Assemblée ».

L'Assemblée essayait de hâter les travaux de la Commission : l'année 1926 marque le début d'un travail sérieux en matière de désarmement, travail qui se fit principalement au sein de la Sous-Commission A.

La Sous-Commission A tint 3 sessions à Genève : du 28 mai au 6 juillet, du 2 août au 9 septembre, et du 27 septembre au 5 novembre 1926. Le rapport qui contient l'ensemble de ses travaux (1) est de décembre 1926 et son étude sur les points concernant les armements navals est particulièrement intéressante.

Tout d'abord l'ensemble de la Sous-Commission (2) à

(1) La Sous-Commission avait reçu mandat d'étudier un certain nombre de questions précisées dans le Rapport au Conseil de la Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement, sur les travaux de sa première session. (Document C, 301, 1926, IX).

(2) Belgique, Espagne, France, Italie, Pologne, Roumanie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Tchécoslovaquie.

l'exception de trois délégations reconnaît l'interdépendance des armements : « bien que chacune des trois grandes catégories d'armements terrestres, navals, et aériens présente des caractères particuliers, il est néanmoins nécessaire de les étudier dans leur combinaison, afin d'apprécier les conséquences qu'une mesure prise vis-à-vis de l'une d'entre elles peut avoir sur les autres ».

Par contre la délégation des Etats-Unis, elle, déclare que des progrès vers une nouvelle limitation des armements pourraient être réalisés si l'on isolait du problème général des armements certains aspects de la question qui peuvent être traités d'une manière directe et pratique.

La délégation de la Grande-Bretagne déclare aussi que, sans contester le rapport étroit qui existe entre les diverses armes combattantes, les principes généraux qui sont à la base des fonctions principales de chacune des trois armes semblent être assez différents pour justifier l'étude de ces armes séparément et non dans leur combinaison.

Le Comité naval, présidé par l'amiral Surie, tint 44 séances, consacrées pour la plupart à l'étude des méthodes de limitation des armements navals. Il distingue 5 méthodes de limitation, étudiées chacune contradictoirement avec leurs avantages et leurs inconvénients :

- 1) Par tonnage global ;
- 2) Par tonnage global déprécié ;
- 3) Par catégories :
 - a) Tonnages par catégories ;
 - b) Nombre total des navires par catégorie ;

- c) Tonnages totaux des vaisseaux de ligne, des navires porte-avions, des navires auxiliaires de surface, des navires sous-marins ;
- 4) Par le matériel naval stocké ;
- 5) Par le personnel.

1° *Méthode du tonnage global*

Cette méthode est présentée et soutenue par les délégations de la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume des Serbes, Croates, Slovènes, la Roumanie, la Suède, la Tchécoslovaquie. Les lignes générales de la méthode sont les suivantes :

Le tonnage global est la somme des tonnages individuels de tous les navires susceptibles d'être employés comme unités combattantes.

a) Le tonnage de chaque unité est calculé d'après la règle suivante : le déplacement type d'un navire est le déplacement du navire achevé avec son équipage complet, ses machines et ses chaudières, prêt à prendre la mer, ayant tout son armement et toutes ses munitions, ses installations, équipements, vivres, eau douce pour l'équipage, approvisionnements divers, outillages et rechanges de toutes natures qu'il doit emporter en temps de guerre, mais sans combustible et sans eau de réserve pour l'alimentation des machines et chaudières. Cette évaluation est faite en tonnes métriques.

b) Aucun navire de guerre ne pourra avoir un tonnage supérieur à un tonnage maximum déterminé.

c) Aucun canon monté à bord d'un navire de guerre

ne pourra avoir un calibre supérieur à un calibre maximum déterminé.

d) Renouvellement du tonnage alloué : il est suggéré les règles suivantes :

Sauf en cas de perte, aucun navire ne peut être remplacé avant d'avoir atteint : 20 ans d'âge, s'il a plus de 3.000 tonnes ; 16 ans d'âge s'il a plus de 1.500 tonnes ; 12 ans d'âge s'il a plus de 100 tonnes. L'âge des unités est compté à partir de leur date d'achèvement. Compensation éventuelle à la conservation des navires au-delà de de leur limite d'âge : les navires ayant dépassé leur limite d'âge seront comptés seulement pour la moitié de leur tonnage, dans l'évaluation du tonnage global.

Les avantages de cette méthode de limitation sont nombreux :

Pas de compétition navale, puisque cette méthode détermine pour chaque pays un maximum de valeur combattante qui correspond à la meilleure répartition de son tonnage, en nombre et en types de navires. Elle entraîne une diminution des charges financières. C'est une méthode équitable, applicable à toutes les flottes, qui laisse une latitude aussi grande que possible pour répartir et aménager le tonnage au mieux des intérêts propres des divers pays, leur permettant de construire les unités correspondant aux besoins de leur sécurité. D'autre part, elle permet à chaque pays, dans la limite du tonnage global alloué, de trouver dans le choix de types appropriés une certaine compensation à son infériorité relative, cette faculté étant limitée par la nécessité pour chaque Etat de maintenir une com-

position appropriée de sa flotte. D'une application durable, sans avoir besoin de modifier la Convention, cette méthode permet à tous les pays de renouveler leur matériel naval suivant un rythme connu. Elle est efficace, et les règles sur lesquelles elle repose sont claires et d'un emploi aussi simple que possible.

Cette méthode est critiquée par les Délégations de l'Argentine, de l'Empire Britannique, du Chili, des Etats-Unis et du Japon. La critique des avantages est la suivante :

Cette méthode permet cependant la compétition navale dans les limites du tonnage autorisé, et le tonnage total d'une flotte ne donne pas nécessairement une indication de sa valeur combattante. Si l'on est amené à construire un plus grand nombre de petits navires, les frais de construction par tonne des petits navires sont proportionnellement plus élevés que ceux des gros navires. D'autre part, la répartition du tonnage autorisé est très peu précise, et la sécurité des autres pays ne paraît pas avoir été prise en considération : or, la relation entre les forces des divers pays doit rester la même pendant la durée de la Convention. Enfin c'est une méthode dangereuse parce qu'elle permet des changements continuels et inattendus dans la composition d'une flotte.

D'après les mêmes délégations, la méthode présente encore d'autres inconvénients :

Les flottes sont composées d'unités susceptibles de classification et d'évaluation. Pour arriver au tonnage global à demander, il faut tenir compte de ces unités. Or, convertir ces facteurs-unités en chiffres relativement

dépourvus de sens qui déguisent la composition des flottes proposées rendra très difficile un accord sur la réduction des armements. La comparaison des diverses flottes intéressées n'est possible que si l'on évalue les éléments constitutifs des flottes : la méthode n'admettant pas l'évaluation des éléments constitutifs, on ne peut pas comparer la puissance des diverses flottes. Ce désavantage se manifestera encore plus en ce qui concerne les constructions futures, car on ne saura pas avant l'adoption des programmes navals, quels éléments seront conservés et quelles seront les constructions futures. Ce manque de renseignements sur la puissance navale des divers pays engendrera un sentiment d'insécurité et de défiance. Le maintien de l'équilibre relatif sera impossible : en fixant une seule limite maxima pour le tonnage individuel des navires de guerre, cette méthode autoriserait des augmentations dans les dimensions des croiseurs, etc... ce qui ouvrirait la porte à la course aux constructions navales dans les limites du tonnage autorisé.

Ces inconvénients de la méthode sont réfutés par ses promoteurs : ils disent :

L'évaluation précise des unités composant une flotte, étant donné la très grande variété des caractéristiques dont dépend la puissance militaire de ces unités est impossible. Il n'y a également pas de possibilité de classification précise. Pour beaucoup de pays, le chiffre du tonnage global sera fixé en fonction des annuités financières qu'ils estiment pouvoir consacrer à leurs constructions navales. Seules les méthodes basées sur le tonnage global sont susceptibles de permettre une comparaison entre la force

totale des armements navals des divers pays ; ce sont précisément ces forces totales qui doivent être prises en considération pour arriver à une base équitable de limitation ou de réduction des armements navals. D'autre part, les comparaisons faites s'appliquent à des chiffres qui représentent des maximums de rendement dans chaque cas considéré : les marines moyennes doivent chercher à adapter d'une façon constante leurs armements aux besoins particuliers du moment, et ce ne peut être qu'une grande marine qui peut se lier, pour un certain nombre d'années, en ce qui concerne les types des navires à construire. D'un autre côté la puissance des armements navals d'un pays dépend d'un nombre tel d'éléments disparates que la fixation des limites pour chaque catégorie de navires ne définirait même pas cette puissance. Au contraire la méthode du tonnage global, en fixant les possibilités maximums de chaque pays, permet de connaître la puissance totale des armements navals de ce pays et donne par suite le plus grand sentiment de sécurité. Le maintien de l'équilibre relatif préalablement établi est assuré : on peut en effet réaliser le maximum de rendement du tonnage alloué, et l'augmentation possible du tonnage des unités ne pourrait se faire qu'au détriment du nombre des unités, lequel ne peut jamais être diminué de façon considérable pour des raisons d'ordre tactique et stratégique.

2° — *Méthode du tonnage global déprécié*

Cette méthode est présentée par les représentants de l'Espagne, la France, la Pologne, la Roumanie, le Royaume

des Serbes, Croates et Slovènes. Ce n'est qu'une variante de la méthode précédente, en voici les lignes générales.

Le tonnage global déprécié est la somme des tonnages individuels dépréciés de tous les navires susceptibles d'être employés comme unités combattantes.

a) Le tonnage sans dépréciation de chaque unité peut être déterminé de la même façon que celle qui est indiquée dans la méthode du tonnage global.

b) Le tonnage déprécié de chaque navire est calculé en fonction de l'âge suivant une table de la forme suivante, dans laquelle le tonnage sans dépréciation est représenté par 100.

Age en années	Navires de plus de 3.000 tonnes	Navires entre 3.000 et 1.500 t.	Navires entre 1.500 et 100 t.
1	100	100	100
2	100	100	100
3	100	100	100
4	100	100	92
5	100	94	83
6	95	88	75
7	90	81	67
8	85	75	58
9	80	69	50
10	75	63	50
11	70	56	50

La décision sur les valeurs définitives pourrait être réservée à la Conférence finale.

c) Aucun navire de guerre ne pourra avoir un tonnage supérieur à un tonnage maximum déterminé.

d) Aucun canon monté à bord d'un navire de guerre ne pourra avoir un calibre supérieur à un calibre maximum déterminé.

e) Le tonnage global déprécié correspondant à l'échelle ci-dessus, alloué à chaque Etat, est de 75 % du tonnage global sans dépréciation, demandé et justifié sur la base de sa sécurité.

f) La refonte éventuelle des unités comportant une augmentation de leur valeur combattante doit être réglementée ou compensée.

3° — *Méthode de limitation par catégories*

Cette méthode est préconisée par l'Argentine, l'Empire Britannique, le Chili, les Etats-Unis et le Japon.

Application A. — Tonnage par catégories :

On entend par tonnage par catégories le tonnage global de chaque catégorie de navires combattants.

Les catégories de navires sont les suivantes :

a) Navire de ligne : vaisseau de guerre, qui n'est pas un navire porte-avions, à armement lourd, fortement protégé, dont le déplacement dépasse n tonnes et/ou portant un canon dont le calibre dépasse $x \frac{m}{m}$.

b) Porte-aéronefs.

c) Croiseur.

d) Contre-torpilleur ou destroyer.

e) Sous-marin.

f) Mouilleur de mines.

g) Navires non combattants.

Le tonnage de chaque vaisseau combattant peut être déterminé de la même façon que celle qui est indiquée dans la méthode du tonnage global.

Pour l'application de la méthode du tonnage par catégories, il est essentiel de prescrire :

1° Le tonnage global autorisé pour chaque catégorie de navires combattants ;

2° Le tonnage maximum par unité de chaque catégorie ;

3° Le calibre maximum des canons autorisés pour chaque catégorie ;

4° Le diamètre maximum des tubes lance-torpilles.

Les avantages présentés par cette méthode sont les suivants :

Elle permet une comparaison assez exacte de la puissance navale des divers pays et permet pratiquement d'allouer un tonnage équitable dans chaque catégorie de navires combattants. Elle convient à toutes les Puissances navales qui possèdent les mêmes catégories générales de navires, et notamment aux grandes Puissances navales qui possèdent un certain nombre d'unités des différentes catégories. Elle a été et est actuellement mise en pratique en ce qui concerne les navires de ligne et les navires porte-avions ; elle donne des résultats satisfaisants et a déjà arrêté la course aux constructions pour ces catégories. Étendue à d'autres catégories de navires, elle supprimerait certainement la course aux constructions pour ces catégories.

Cette méthode est vivement critiquée par les délégués

partisans de la méthode du tonnage global. Voici quels sont leurs arguments :

La diversité des types de navires classés par définition dans chaque catégorie est si grande que ce n'est de toute façon que par le tonnage, seule commune mesure possible, qu'on peut comparer les puissances considérées. La comparaison par catégories revient à appliquer à chacune des catégories la méthode du tonnage global. Pour être équitable pour tous les pays et particulièrement pour ceux qui n'ont pas de très grandes marines, il faudrait que les allocations de tonnage atteignent, pour chaque catégorie, le maximum que ces pays estimeraient pouvoir leur devenir éventuellement nécessaire avant l'expiration de la Convention. Ceci conduirait à leur attribuer des tonnages supérieurs à leurs besoins du moment, on ne réduirait donc pas les armements au minimum. Si cette méthode est applicable aux très grandes marines, elle n'est nullement applicable aux marines moyennes et petites, qui ne possèdent pas toujours des navires de toutes les catégories. D'ailleurs, la tentative d'extension des principes du traité de Washington à Rome pour les puissances secondaires n'a pas abouti. La course aux armements navals a été arrêtée par une trêve navale et non par l'application de la méthode par catégories, dont la conséquence serait l'aboutissement à une sorte de cristallisation dans la composition des flottes.

A la critique des avantages de cette méthode s'ajoutent encore d'autres inconvénients : toute méthode tendant à une standardisation des divers types de navires constitue un avantage considérable pour les grandes marines qui

ont le plus grand nombre d'unités de chacun des types. Elle ne diminue pas les charges financières d'un pays parce qu'elle ne lui laisse pas la faculté de donner à la tonne construite la valeur maxima correspondant à ses intérêts défensifs. Elle n'est donc pas équitable parce que les éléments de base qui la constituent ne sont pas équitablement applicables à toutes les flottes. D'autre part, le remplacement des types surannés par d'autres se rapprochant plus du tonnage maximum admis aura pour résultat d'amener un accroissement des moyens auxiliaires nécessaires (cales, bassins, ports, etc...) qui en rendra l'emploi impossible pour des pays à capacités financières réduites. Elle ne peut pas assurer la sécurité de pays qui n'ont pas de très grands armements navals, c'est-à-dire qui n'ont pas une marge suffisante pour faire face aux changements soit politiques, soit techniques, qui peuvent se produire pendant la durée de la Convention. Enfin, elle n'est pas durable, ne permet pas de tenir compte des progrès techniques réalisés, son application en est complexe et il serait nécessaire de faire à ses règles d'emploi de nombreuses dérogations.

A ce flot d'arguments, les partisans de la méthode de limitation du tonnage par catégories répondent :

La limitation par catégories n'aboutit pas, en soi, à l'adoption du tonnage maximum comme l'unité-type de la catégorie. La puissance relative de chaque pays demeurerait constante et il ne se produirait aucune modification dans la sécurité, puisque l'accord conclu spécifierait le tonnage auquel aurait droit chaque pays, dans chaque catégorie. D'ailleurs, tout accord conclu pour la limitation

des armements navals repose sur un engagement d'honneur entre nations, indiquant leur sincère intention de réduire les chances de guerre. La réduction des armements navals sera juste si elle est appliquée d'une manière juste, ce qui se fera si les nations prennent sincèrement la résolution de limiter les armements navals. D'autre part, le principe du remplacement n'oblige pas en soi à renouveler un type suranné, et quant à l'accroissement des moyens auxiliaires nécessaires, les cales, les ports et les docks sont régis davantage par le tonnage commercial que par le tonnage naval. Enfin une méthode de réduction des armements navals ne peut pas en soi assurer la sécurité d'une petite nation en face d'une grande puissance navale en la plaçant sur un pied d'égalité. Quand au reproche de n'être pas durable, il est certain qu'aucune méthode ne peut être permanente, mais l'application de la limitation par catégories est simple et ses définitions précises offriraient une signification claire pour les intéressés.

Application B. — Limitation du nombre des navires par catégories.

La définition des catégories devrait être établie par la Conférence finale.

Quant à la limitation :

1° Un accord devrait être réalisé, lors de la Conférence finale, sur le nombre de navires des différentes catégories que chaque pays s'engage à ne pas dépasser pendant une période convenue.

2° Il faudrait fixer pour chaque catégorie, une limite

individuelle de tonnage, ainsi qu'une limite du calibre des canons armant ces navires.

3° Il faudrait également fixer le calibre maximum des torpilles armant les divers navires de guerre ou les aéronefs.

Pour résoudre les difficultés auxquelles on se heurte dans l'établissement d'une méthode unique également applicable à toutes les marines, il est suggéré que l'on prévoie, en premier lieu, la révision de la convention après une courte période.

Quant au remplacement :

1° La Conférence finale devrait fixer un âge limite pour chaque catégorie : sauf en cas de perte, aucun navire ne pourrait être remplacé avant d'avoir atteint cet âge limite.

2° Sauf disposition contraire insérée dans la Convention, tout navire devrait être remplacé par un nouveau bâtiment de la même catégorie. Il n'est pas nécessaire que ce nouveau bâtiment soit d'un tonnage identique, pourvu que le tonnage maximum de la catégorie ne soit pas dépassé.

3° Sauf disposition contraire, tout navire remplacé devrait être détruit.

L'application B est présentée par l'Argentine, la Grande-Bretagne, le Chili, les Etats-Unis et le Japon.

Application C. — Tonnage global des navires de ligne, des porte-avions, des unités auxiliaires de surface et des sous-marins.

Les définitions de ces catégories sont les mêmes que les définitions données pour l'application A.

Cette application dépend des principes suivants dont il faudrait tenir compte :

a) Les mêmes conditions générales qui régissent la fixation du tonnage, le calibre maximum du canon et l'âge de remplacement, telles qu'elles s'appliquent aux navires de ligne et aux navires porte-avions de certains pays signataires du traité de Washington, devraient être appliquées à ces catégories.

b) Il conviendrait de fixer l'âge de remplacement des unités auxiliaires de surface et des sous-marins.

c) Il conviendrait de fixer le tonnage maximum par unité et le calibre maximum des canons, en ce qui concerne les unités auxiliaires de surface et les sous-marins.

d) Les unités de surface dont le tonnage, la vitesse, ainsi que le nombre et le calibre des canons, seraient inférieurs à un certain chiffre, devraient être exclues de la limitation, de même que les navires transporteurs de combustible, les unités de ravitaillement, les transbordeurs, les navires ateliers, les remorqueurs et les dragueurs de mines.

e) Il y a lieu de définir également les modalités du calcul du tonnage de façon à pouvoir établir un tonnage normal uniforme pour chaque type de navire.

f) Le personnel de chaque unité, la vitesse, la portée, la quantité de munitions transportées et autres caractéristiques essentielles de chaque unité doivent être laissées à la discrétion de chaque Puissance, sous réserve de ce

qui est dit ci-dessus au sujet de la limitation du calibre maximum des canons.

g) La question de la protection au moyen d'une cuirasse doit être également laissée à la décision de chaque Puissance, tant en ce qui concerne l'épaisseur et la disposition que la subdivision au-dessous de la ligne de flottaison, à condition que le tonnage maximum de chaque unité ne soit pas dépassé.

4° *Méthode de limitation du matériel naval stocké :*

Les délégations de l'Allemagne, de l'Espagne, la Finlande, des Pays-Bas et de la Suède sont d'avis qu'il faut limiter non seulement le matériel flottant, mais aussi, pour compléter la limitation et la réduction des armements navals, le matériel naval en dépôt, parce qu'elles croient qu'il n'y a pas de doute que ce matériel appartient aux armements du temps de paix.

Il ne s'agit que de matériels essentiels, à savoir :

- a) Pièces d'artillerie en réserve ;
- b) Mitrailleuses et armes portatives ;
- c) Munitions d'artillerie ;
- d) Torpilles et tubes lance-torpilles ;
- e) Mines ;
- f) Avions.

Il est évident que le degré de limitation de ce matériel doit être décidé en tenant compte des ressources industrielles de chaque pays. Cette limitation n'envisage donc pas les pays, les colonies, et les possessions d'outre-mer

qui n'ont pas les moyens, soit de construire ces armements, soit de les importer en temps de guerre.

5° *Méthode de limitation du personnel de la marine :*

Cette méthode est présentée par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et la Tchécoslovaquie.

1° La limitation du personnel de la marine doit être étudiée en liaison avec la question de limitation du matériel naval pour les raisons suivantes :

a) L'importance du personnel pour l'utilisation du matériel naval ayant été unanimement reconnue par le Comité naval, il serait évidemment illogique d'envisager des méthodes de limitation du matériel en laissant de côté un élément aussi important que le personnel.

b) Si le personnel de la marine n'était pas limité, il serait possible de doter la marine d'effectifs illimités, sous forme de forces expéditionnaires et de débarquement, d'effectifs pour la défense des côtes, etc..., effectifs susceptibles d'être employés par les armées de terre et de l'air et de donner ainsi à ces armées une supériorité inattendue.

c) Un personnel illimité de la marine permettrait non seulement de tenir toute la flotte active et les navires de réserve en service constant, mais il permettrait aussi l'armement très rapide d'un grand nombre de navires de commerce et particulièrement de croiseurs auxiliaires, ceux-ci ayant déjà leur personnel mécanicien, chauffeur et de manœuvre et n'exigeant seulement qu'un personnel

complémentaire, restreint pour pouvoir être utilisés dans des buts de guerre.

2° Il doit être bien entendu qu'une limitation du personnel de la marine ne doit nullement empiéter sur la possibilité légitime d'un pays d'entretenir en service et selon les cas la totalité ou un certain pourcentage de sa flotte suffisant pour la sécurité du pays.

3° Une limitation du personnel de la marine doit être effectuée en tenant compte notamment :

a) Du matériel flottant et terrestre (bases, arsenaux, défense des côtes de la métropole et des territoires d'outre-mer).

b) De la liaison du personnel naval avec celui des armées de terre et de l'air, afin d'apprécier les conséquences qu'une mesure prise vis-à-vis de l'une d'entre elles peut avoir sur les autres.

c) Des conditions spéciales géographiques et climatiques dans lesquelles se trouvent les différents pays.

d) De l'organisation spéciale de chaque marine et des services qu'elle a à sa charge.

Tels sont, en résumé, les travaux du Comité naval quant à l'étude des diverses méthodes possibles de limitation des armements navals. La Commission Préparatoire, au cours de sa 3^e session, du 21 mars au 26 avril 1927, examina les rapports de ses Sous-Commissions techniques et estima que ces travaux préliminaires lui permettaient de mettre à l'étude un projet de convention. Sa tâche lui fut facilitée du fait que des avant-projets de convention furent présentés par les délégations britannique et fran-

çaise. La Commission s'est efforcée d'établir un texte pouvant servir de base à une discussion en deuxième lecture, mais elle n'est pas parvenue à établir un texte unique pour tous les points en discussion.

L'ensemble du débat porta sur le projet de lord Cecil et sur celui de la délégation française. Le vicomte Cecil soutint le point de vue de la limitation par catégories, et la délégation française celui de la limitation du tonnage global. Dans un esprit de conciliation, la délégation française proposa une solution transactionnelle : chacune des Hautes Puissances contractantes indiquerait la répartition en tonnages globaux particuliers du tonnage global qui lui serait alloué. Ces tonnages globaux particuliers s'appliqueraient à l'ensemble des bâtiments déterminés par leur nature de la manière suivante : *a*) navires de ligne ; *b*) porte-aéronefs ; *c*) bâtiments de surface inférieurs à 10.000 tonnes ; *d*) bâtiments sous-marins.

En ce qui concerne les modifications possibles, inévitables, on limitait leur possibilité en fixant un délai d'un an, entre la notification à la Société des Nations de la modification apportée à la répartition, et la mise en chantier. Comme le disait M. Paul Boncour à la séance du 11 avril, « on peut se demander ce qui restait dans ces conditions du tonnage global que nous avons cependant considéré comme un élément vital pour nous, une condition « *sine qua non* » d'une Convention générale de désarmement. Il en restait simplement ceci, en quoi nous ne pouvons pas transiger : la liberté de répartir le tonnage global et la possibilité de le modifier ».

L'attitude de l'Angleterre resta intransigeante et elle

maintint strictement son point de vue de limiter le nombre et le tonnage de tous les bâtiments dans chacune des catégories spécifiées (cuirassés et croiseurs-cuirassés, croiseurs, porte-avions, destroyers, sous-marins). La France maintint son projet transactionnel qu'elle avait présenté en vue de trouver une formule d'accord.

L'Italie ne voulut pas aller jusqu'à la proposition transactionnelle française. Elle demanda la possibilité de répartir son tonnage global au mieux de ses intérêts, sous réserve de faire connaître au Secrétariat de la S. D. N., six mois avant la mise sur cale, les caractéristiques de chaque navire de guerre qu'elle entend mettre en construction.

De ce désaccord sur le principe résultaient des désaccords sur d'autres points : le projet britannique veut limiter pour chaque catégorie de navires le tonnage maximum de tout navire, ainsi que le calibre du canon le plus gros qui puisse être monté sur lesdits navires, alors que le projet français et italien veut seulement limiter le tonnage du navire de guerre le plus grand et le calibre du canon le plus gros monté sur des bâtiments de guerre. L'Angleterre propose également de limiter le calibre maximum du plus gros tube lance-torpilles porté par un navire quelconque. M. Paul Boncour estime que la question n'est pas en état d'être discutée puisqu'on n'est pas d'accord même sur les calibres des canons.

L'accord se fit sur les autres points envisagés dans le projet de Convention : déplacement-type d'un navire, remplacement interdit avant que le bâtiment ait atteint la limite d'âge, impossibilité pour un navire remplacé de redevenir navire de guerre, pas d'installation préparatoire

sur les navires de commerce sauf pour y monter des canons de 6 pouces au maximum, impossibilité de construire pour une Puissance non contractante des navires dépassant les limites de déplacements prévues pour les Puissances contractantes, impossibilité d'employer des navires en construction ou construits pour le compte d'une autre Puissance, impossibilité de disposer à titre gratuit ou onéreux de ses navires de guerre.

La quatrième session de la Commission Préparatoire, qui se tint du 30 novembre au 3 décembre 1927, vit la création d'un Comité spécial d'arbitrage et de sécurité, issu de la Commission, qui aura pour tâche de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour leur permettre de fixer le niveau de leurs armements aux chiffres le plus bas. A cette session, M. Litvinoff, délégué de l'U. R. S. S., présenta un memorandum relatif au désarmement, dont le système, au point de vue naval, est extrêmement simple : destruction immédiate de tous les navires de guerre.

Ce n'est qu'à la 5^e session de la Commission du 15 au 24 mars 1928, que furent examinées et discutés les bases de ce projet de convention de désarmement immédiat, complet et général présenté par l'U. R. S. S. La Commission se vit dans l'obligation de constater que « la presque unanimité de ses membres ont estimé que, tout en répondant à l'idéal de l'humanité, ce projet n'est pas, dans les conditions actuelles du monde, réalisable, et que par conséquent, ledit projet ne saurait être accepté par la Commission comme base de ses travaux, qui devront être poursuivis dans la voie déjà tracée ».

On peut constater maintenant que, depuis la fin de sa troisième session la Commission Préparatoire est arrêtée presque complètement dans ses travaux. La sixième session, qui se réunit en avril-mai 1929, laisse apparaître un peu d'espoir dans la reprise prochaine des pourparlers sur l'épineuse question de la limitation des armements navals. Le délégué britannique, lord Cushendun, déclara que les difficultés relatives au désarmement naval allaient être bientôt résolues, et M. Gibson, délégué des Etats-Unis, annonça officiellement que son Gouvernement était prêt à se rallier à la proposition transactionnelle française du 11 avril 1927. Ces diverses déclarations, l'esprit de confiance et de conciliation qu'elles firent renaître au sein de la Commission, permirent à M. Politis de dire, à la séance de clôture de cette session, le 6 mai 1929 : « nous pouvons constater que nous sommes aujourd'hui beaucoup plus près qu'il y a trois semaines de la solution des grandes questions dont dépend la première convention internationale de limitation et de réduction des armements ».

A la 3^e Commission de l'Assemblée, en septembre 1929, le vicomte Cecil expose cette situation de la Commission Préparatoire, arrêtée au point de vue naval depuis le printemps 1927, et qui n'a depuis réalisé que quelques petits progrès çà et là dans la question des armements. Il exprime l'espoir que la Commission Préparatoire terminera ses travaux le plus tôt possible et achèvera le projet de convention sur le désarmement. M. Loudun, président de la Commission Préparatoire, dit que le progrès des travaux de la Commission est suspendu à la conclusion

d'un nouvel accord naval. Cet accord, dit-il, est en bonne voie entre les principales Puissances navales et la Commission attend impatiemment que le résultat des négociations lui soit présenté pour qu'à son tour elle puisse le discuter dans un débat élargi, auquel prendraient part les autres Puissances qui sont, elles aussi, intéressées dans la matière. M. Politis présente alors un projet de résolution qui fut adopté par la 8^e Assemblée :

« L'Assemblée, ayant pris avec intérêt connaissance des travaux de la dernière session de la Commission Préparatoire à la Conférence du désarmement ;

« Accueillant avec satisfaction la perspective d'un prochain accord entre les Puissances navales en vue de la réduction et de la limitation des armements sur mer, accord qui permette à la Commission Préparatoire de réaliser une entente générale sur les méthodes à appliquer en matière de réduction et de limitation des armements navals ;

« Constatant que la solution du problème du désarmement ne peut être obtenue qu'au moyen de concessions mutuelles des Gouvernements sur les thèses ayant leur préférence, exprime avec confiance l'espoir que la Commission Préparatoire sera bientôt à même de reprendre les travaux interrompus lors de sa dernière session pour achever le plus tôt possible la rédaction d'un avant-projet de Convention sur la réduction et la limitation des armements terrestres, navals et aériens ».

CHAPITRE IV

LE DÉSARMEMENT NAVAL EN DEHORS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LA POLITIQUE NAVALE DES DIVERS PAYS DE 1922 à 1929

I. — LA CONFÉRENCE TRIPARTITE DE GENÈVE

On a pu remarquer précédemment que, au cours des réunions de la Sous-Commission A de la Commission Préparatoire, alors que la majorité de la Commission reconnaissait l'étroite dépendance entre elles des diverses catégories d'armements, la délégation des Etats-Unis estimait possible et souhaitable de discuter séparément certains aspects du problème général. C'est dans cet ordre d'idées que le 11 février 1927, les Etats-Unis faisaient parvenir aux Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon, un memorandum dont il est intéressant de relever les passages caractéristiques. Il y est dit :

« Le Gouvernement américain a suivi de très près les travaux de la Commission Préparatoire pour la Conférence du désarmement. Les efforts tentés en vue de la réunion d'une Conférence internationale pour la limitation des armements, qui n'avaient fait que progresser depuis plusieurs années sous les auspices de la S. D. N., avaient

atteint en décembre 1925 un degré suffisamment avancé dans l'opinion du Conseil de la S. D. N. pour l'amener à la convocation d'une Commission Préparatoire en 1926 en vue de préparer les travaux d'une Conférence internationale qui se tiendrait à une date rapprochée. Le Gouvernement américain a accepté l'invitation du Conseil de se faire représenter à la Commission Préparatoire.

La discussion de la Commission Préparatoire a souligné le fait que nombre de Gouvernements considèrent que l'un des principaux obstacles actuels à la réduction générale et à la limitation des armements réside dans l'interdépendance des armements terrestres, navals et aériens et l'impossibilité qui en découle de réduire ou de limiter l'une des catégories sans s'occuper simultanément des autres. En admettant, étant donné la situation politique de certaines parties du monde, que le problème d'une limitation générale des armements ne puisse pas, dans son ensemble, recevoir de solution, le Gouvernement américain croit qu'il est entièrement possible pour les nations d'isoler et de séparer immédiatement la solution des problèmes qui peuvent apparaître susceptibles d'un tel traitement.

Le problème de la limitation des armements navals, tant qu'il n'est pas, par nature, régional, peut être traité comme une question pratique, par des mesures affectant les marines d'un nombre limité de Puissances : cela a été clairement établi par le succès du traité de Washington. Afin d'avancer dans la voie conduisant à un accord sur la limitation des armements, le Gouvernement des États-Unis a décidé d'adresser un questionnaire aux Gouverne-

ments signataires du traité de Washington limitant les armements navals. Le Gouvernement américain demandera ainsi à ces Puissances si elles sont disposées à donner à leurs représentants, à la prochaine réunion de la Commission Préparatoire, les pouvoirs nécessaires pour commencer les négociations en vue d'un accord pour la limitation des classes de navires non visées par le traité de Washington.

Le Gouvernement américain ne perd pas d'ailleurs de vue que la Commission Préparatoire n'est pas par nature chargée de conclure des accords internationaux. Néanmoins, le Gouvernement américain a fait la proposition précédente dans la ferme conviction que la conclusion, à Genève, aussitôt que possible, entre les Puissances signataires du traité de Washington, d'un accord pour la limitation ultérieure des armements navals, apporterait une contribution appréciable à l'ensemble des travaux attribuables à la Commission et faciliterait le travail de la Conférence finale.

Le Gouvernement américain estime que les principes généraux du traité de Washington offraient une base acceptable pour une discussion ultérieure entre les signataires du traité. Le Gouvernement américain hésite encore à formuler des propositions fermes pour ce qui concerne les proportions des forces navales que les différentes Puissances devraient conserver : il est cependant, pour sa part, disposé à accepter pour les classes de vaisseaux non visés par le traité de Washington, une extension de la proportion 5-5-3 pour les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon.

Le Gouvernement des Etats-Unis laisserait à une discussion engagée à Genève le soin de fixer les proportions pour la France et l'Italie, la condition spéciale et les exigences particulières de ces deux pays pour ce qui concerne les types de vaisseaux visés étant prises en pleine considération. Les proportions pour les capital-ships et les bateaux porte-avions ont été établies par le traité de Washington qui, en aucune manière, ne serait affecté par un accord concernant d'autres classes de vaisseaux ».

Dans ce long memorandum, le Gouvernement américain s'efforce de présenter la réalisation d'un nouvel accord entre les signataires du traité de Washington comme une contribution aux travaux de la Commission Préparatoire. En réalité, il n'en est rien, et la note adressée par M. Briand, ministre des Affaires Etrangères, au Gouvernement des Etats-Unis, exprime d'une façon remarquable les motifs de refus de la proposition américaine.

On peut en extraire les passages suivants :

« Aucune Puissance ne saurait être plus sensible à la noble initiative du président Coolidge que la France. Mais une étude attentive des propositions américaines a convaincu le Gouvernement de la République qu'elles risquent, dans leur forme actuelle, de compromettre le succès de l'œuvre déjà commencée à Genève, avec le concours actif des représentants du Gouvernement américain.

« L'article 8 du Pacte de la S. D. N. a fait de la limitation générale des armements un des devoirs essentiels de la Société. La S. D. N. s'est mise à l'œuvre : la conclu-

sion d'une convention sur le commerce des armes, l'élaboration d'une convention sur la fabrication privée du matériel de guerre, la convocation enfin d'une Commission Préparatoire en vue de la réunion d'une Conférence pour la liquidation générale des armements, Commission à laquelle tous les pays du monde ont été invités, et à laquelle participent la plupart d'entre eux, marquent autant d'étapes décisives vers le but fixé par le Pacte.

« La proposition (du Gouvernement américain) a pour résultat pratique de dessaisir la Commission Préparatoire d'une question essentielle qui figure à son programme ; d'instituer, en marge de ses travaux, une conférence spéciale, à laquelle quelques Puissances seules devraient participer et dont les décisions, sous peine d'être vaines, devraient, au moins dans leurs principes, être ensuite reconnues valables par des Puissances qui n'auraient pas été admises à les discuter.

« Décider aujourd'hui, sans consultation de la S. D. N., un changement de méthode et rechercher une solution partielle du problème, en se préoccupant plutôt de maintenir la situation de fait existante que de déterminer les conditions propres à assurer la sécurité de chacun, limiter en outre cet effort à quelques Puissances, ce serait à la fois affaiblir l'autorité de la S. D. N. si essentielle à la paix du monde, et porter atteinte au principe de l'égalité des Etats, qui est la base même du Pacte de Genève et auquel pour sa part, le Gouvernement français reste fermement attaché.

« En fait, d'ailleurs, les catégories de bâtiments auxquelles devrait s'appliquer la nouvelle limitation sont

celles qui, pour la majorité des Puissances, présentent le plus grand intérêt. Toutes les marines du monde ont intérêt à être associées aux délibérations de cet important problème, le problème des bâtiments légers.

« Quant au Gouvernement français, ses délégués à Genève ont défendu et fait prévaloir dans les comités techniques deux principes généraux, d'une part que l'on ne peut entreprendre de limiter les armements navals sans se préoccuper des solutions envisagées en ce qui concerne les armements terrestres et aériens, d'autre part, spécialement au point de vue naval, que la limitation des armements ne peut résulter que de l'attribution à chaque Puissance d'un tonnage global qu'elle demeure libre de répartir au mieux de ses nécessités. La proposition américaine écarte de prime abord ces deux principes.

« La méthode suggérée serait-elle du moins de nature à obtenir le résultat cherché ? Le précédent de la Conférence de Rome en 1924 ne permet pas de l'espérer. Le Gouvernement français estime que c'est à Genève et par la Commission Préparatoire, que peut être efficacement étudiée la proposition américaine ».

La réponse du Gouvernement français est du 15 février. Le 20, Tokio répond favorablement au memorandum, le 21, Rome refuse en s'appuyant sur des arguments analogues à ceux de la France, enfin, le 25 février, Londres accepte la proposition américaine. Le 14 mars, les Etats-Unis font connaître qu'ils organiseront quand même une conférence à trois, et espèrent que les Gouvernements français et italien s'y feront représenter d'une façon quel-

conque. Le 2 avril, le Gouvernement français répond au memorandum américain du 14 mars :

« Depuis la remise du memorandum américain, un élément nouveau et qui s'impose à nous est intervenu ; la Commission Préparatoire à la Conférence du désarmement s'est ouverte à Genève. Dès le début, la délégation française a affirmé sa thèse et déposé un projet de convention basé sur le principe du désarmement global. Une grande partie des membres de la Commission s'y est montrée favorable et les débats qui ont suivi permettent de penser qu'il en sera largement tenu compte dans les conclusions de la Commission. Dès lors le Gouvernement français est tenu à une grande réserve quant à la demande du Gouvernement américain de se faire représenter dans d'autres discussions dont les promoteurs s'inspirent de principes tout différents ».

La Conférence à trois se tint à Genève du 22 juin au 4 août 1927. Après plusieurs semaines de discussions, elle aboutit à un échec presque complet. La déclaration finale, bilan de la Conférence, est caractéristique à cet égard.

Il est intervenu sur plusieurs questions des accords provisoires. Les points sur lesquels l'accord s'est fait se rapportent plus particulièrement à la limitation des destroyers et des sous-marins, et c'est seulement lorsque la Conférence aborda la question de la limitation de la classe des croiseurs que des difficultés se présentèrent.

La délégation américaine soutint le point de vue que, dans le cadre de la limitation du tonnage global, limita-

tion qu'elle proposa primitivement de fixer à un chiffre entre 250.000 tonnes et 300.000 tonnes pour la classe des croiseurs pour les Etats-Unis et l'Empire Britannique, et entre 250.000 tonnes et 180.000 tonnes pour le Japon, il conviendrait que chacune des Puissances fut libre de construire le nombre et le type de navires qu'elle jugerait répondre le mieux à ses besoins nationaux, avec la faculté, sous réserve de la limitation imposée par le traité de Washington, d'armer ces navires comme elle l'entendrait.

Les délégués britanniques, tout en déposant des propositions tendant à la limitation des dimensions des navires de toutes catégories, luttèrent contre le principe de la limitation par le tonnage global seulement, en arguant que le navire le plus grand et le canon le plus lourd qu'il serait loisible d'employer deviendraient inévitablement le type universellement adopté. Ils désiraient premièrement une stricte limitation du nombre des croiseurs de 10.000 tonnes à canons de 8 pouces, et deuxièmement l'établissement d'un type secondaire de croiseurs d'un déplacement maximum de 6.000 tonnes et armé de canons d'un calibre maximum de 6 pouces. M. Bridgeman, délégué britannique, déclara franchement que c'était le nombre qu'il leur fallait, et que s'il était possible de limiter le nombre des grands croiseurs et de fixer un tonnage maximum peu élevé pour les petits, ils arriveraient à un tonnage global beaucoup moindre que si d'autres pays demandaient un nombre illimité de navires de 10.000 tonnes armés de canons de 8 pouces. L'Empire Britannique demanda 15 croiseurs à canons de 8 pouces et 55 croiseurs d'un type plus petit, soit au total 70 croiseurs. Pour demander ces

chiffres, la délégation britannique se fondait sur les nécessités navales absolues de l'Empire en vue de la protection du commerce maritime.

La délégation américaine trouva d'abord les demandes britanniques trop considérables et dépassant de beaucoup le tonnage qu'elle espérait voir fixer comme limite de l'avenir. Elle consentit à discuter le nombre des croiseurs de 10.000 tonnes et d'accepter une classe de croiseurs secondaires, sous réserve qu'il ne soit pas fixé pour ce type de croiseur secondaire un tonnage individuel maximum qui empêcherait de les armer de canons de 8 pouces. Mais ces efforts faits en vue de donner satisfaction aux demandes britanniques ne furent pas considérés comme suffisants.

Les délégués japonais exposèrent qu'à leur point de vue, il y aurait lieu de fixer des niveaux peu élevés de tonnage global qui entraîneraient une limitation réelle des navires auxiliaires.

Quant à la question des croiseurs armés de canons de 8 pouces, bien que leur Gouvernement ne pût consentir à aucune restriction de principe, ils ne firent aucune difficulté pour déclarer qu'à condition qu'un niveau de tonnage de 315.000 tonnes en navires auxiliaires de surface fut fixé pour le Japon, ils ne construiraient d'ici 1936 aucun nouveau croiseur à canons de 8 pouces, en dehors de ceux qu'autorisent déjà les programmes actuels. D'accord avec la délégation britannique, en vue de réduire les divergences qui séparaient les délégations britannique et américaine, ils présentèrent un projet de compromis qui malheureusement fut jugé inacceptable.

En définitive, il fut impossible de trouver une formule pour concilier la position des délégués britanniques en ce qui concerne le nombre des navires armés pour la plupart de canons de 6 pouces, avec le désir des délégués américains d'obtenir les limites les plus étroites possibles pour le tonnage global, avec liberté dans le cadre de ces limites, en ce qui concerne l'armement, sous réserve des restrictions déjà imposées en matière d'armements par le traité de Washington.

Comme le fit observer très franchement M. Hugh Gibson, délégué américain, dans son discours final :

« Les besoins navals des diverses Puissances diffèrent : avec un grand nombre de bases navales jalonnant ses lignes de communications, nous comprenons très bien le désir de l'Empire Britannique d'avoir un certain nombre de croiseurs du type réduit. Nous estimons, néanmoins, qu'il conviendrait de reconnaître que, de notre côté, notre situation géographique et notre manque de bases, imputable en partie aux restrictions du traité de Washington, exigent un type de croiseur plus grand, possédant un rayon d'action plus étendu ».

Dans la déclaration finale, les délégués conviennent de signaler à leurs Gouvernements respectifs l'avantage qu'il y aurait à une entente entre les signataires du traité de Washington pour que la Conférence qui doit être convoquée conformément au paragraphe 2 de l'article 21 dudit traité se tienne avant le mois d'août 1931, date prévue par cet instrument, afin que les décisions prises par cette Conférence puissent entrer en vigueur avant que ne commence le programme de construction des capital-

ships, à savoir en novembre de ladite année. En outre, les délégués tiennent à déclarer formellement leur conviction que les obstacles rencontrés ne doivent pas être considérés comme mettant un terme à l'effort tenté en vue de réaliser une nouvelle limitation des armements navals.

Quel jugement peut-on porter sur cette Conférence de Genève ? Les causes de son échec sont nombreuses. L'erreur initiale fut de convoquer une Conférence à cinq en ne tenant aucun compte des négociations de la Commission Préparatoire. L'Amérique dit : Si les cinq plus grandes Puissances navales tombent d'accord pour limiter leurs forces navales par catégories, les autres Puissances limiteront proportionnellement les leurs et la sécurité pour tous en résultera automatiquement.

Une telle méthode de limitation est : (1)

Technique, parce qu'elle ne prend en considération que des chiffres élaborés par des experts.

A priori, parce que de ces chiffres posés comme principes, tout le mécanisme de la limitation des armements se déduit.

Aristocratique, parce que ces chiffres arrêtés à Washington en 1921, au cours de conversations secrètes entre Américains et Anglais, ont été offerts et sont encore offerts à l'acceptation plutôt qu'à la discussion des autres Puissances.

Cette méthode est totalement inopérante pour les moyens et les petits navires. Comment la France, ou

(1) Cf. l'article de M. L.-F. Aubert, *l'Europe Nouvelle*, 19 février 1927.

l'Italie, par exemple, pourraient-elles accepter un pourcentage de réduction de ces types d'unités, en Méditerranée, sans savoir au préalable ce qu'accepteront comme pourcentages les autres pays riverains ? La discussion en petit comité peut suffire aux grandes marines anglaise, américaine, japonaise, chacune sans rivale dans sa zone d'action. Pour les autres, elle doit être élargie et comprendre toutes les Puissances intéressées.

La méthode suivie à Genève, au cours de ces dernières années, par les Sous-Commissions de la Commission Préparatoire, est toute différente. C'est une méthode politique, à posteriori, démocratique. Politique, parce qu'au lieu de partir de pourcentages techniques, on prend comme principe le sentiment de sécurité dans chaque pays, conformément à l'article 8 du Pacte. Méthode à posteriori, parce qu'au lieu de déduire une sécurité garantie comme absolue, de l'acceptation de pourcentages présentés également comme des absolus, ce sont des pourcentages variables qu'on détermine en fonction d'une sécurité considérée également comme variable. Démocratique enfin, parce qu'au lieu d'être dictés de haut à toutes les Puissances par deux ou trois grandes Puissances, ces pourcentages seront proposés par chacun des intéressés qui donnera ses raisons.

Comment croire dès lors, qu'une limitation des armements navals négociée selon la première méthode puisse trouver ultérieurement sa place exacte dans un programme général de limitation des armements qu'on aura élaboré d'un autre côté en suivant la deuxième méthode ?

Une autre erreur fut de tenir les réunions de la Confé-

rence secrètes, les seules séances plénières, et il y en eut 3 en tout, étant tenues en public. La presse de tous les pays directement intéressés fut tout le temps laissée dans une ignorance complète de ce qui se passait, et il est d'ailleurs difficile de croire que, si les débats avaient été publics, l'opinion avertie de deux peuples, chez qui la guerre est généralement considérée comme inimaginable, aurait permis à leurs délégations de diverger à un tel point.

Au sein même de la Conférence, la méthode de discussion manqua complètement de logique. Bien que d'accord sur le principe de limitation par catégories, les trois Puissances n'étaient pas d'accord ni sur ce que devaient être les différentes catégories, ni sur les limites à imposer au tonnage maximum et à la puissance de l'artillerie des unités autorisées dans chaque catégorie.

Quant au niveau auquel les forces navales devaient être fixées, le désaccord était encore plus considérable. Les Etats-Unis proposaient, pour l'ensemble des croiseurs, destroyers et sous-marins, des chiffres variant entre 510.000 tonnes et 640.000 tonnes.

L'Empire Britannique réclama d'abord 874.000 tonnes, ce qui représentait sur le chiffre des navires construits ou en cours de construction, non une réduction, mais une augmentation de 220.000 tonnes. Peu après, la délégation britannique abaissa le chiffre de ses demandes à 737.000 tonnes.

Mais le vice le plus grave peut-être fut que la discussion a été conduite par des techniciens qui recherchèrent les bases pratiques d'un accord en partant de points de

vue si divergents qu'ils soutinrent avec une intransigeance rare. Et l'on vit d'un côté la délégation britannique soutenir la thèse des « requirements » ou des besoins absolus et de l'autre côté les Etats-Unis adopter l'attitude que, si leurs propositions n'étaient pas acceptées, ils avaient les moyens et prendraient peut-être la décision de construire la plus grande flotte du monde.

Les causes d'échec de la Conférence sont parfaitement soulignées par le fait que lord Cecil donna, le 9 août 1927, sa démission de membre de la Commission Préparatoire et de la 3^e Commission de l'Assemblée et dans la lettre explicative qu'il adressa à M. Baldwin à cet égard. Après avoir dit que sa détermination ne tenait à aucune difficulté d'ordre personnel, le vicomte Cecil écrit :

« La difficulté, j'ai le regret de vous le dire, est beaucoup plus grave, car je ne puis me dissimuler que sur la politique du désarmement, prise au sens le plus large, la majorité du Cabinet et moi ne sommes pas en réalité d'accord. Je crois qu'une réduction, une limitation générale des armements sont indispensables à la paix du monde et que de cette paix dépend non seulement l'existence de l'Empire Britannique, mais celle de la civilisation européenne elle-même. Il s'ensuit que je vois dans la limitation des armements la question de beaucoup la plus importante du moment. De plus, je suis persuadé qu'aucune limitation importante des armements ne peut être obtenue autrement que par un accord international. Pour réaliser un semblable accord, le Gouvernement devrait, selon moi, concentrer toutes ses énergies. Je ne dis pas que l'accord doit

être acquis à tout prix, mais je soutiens qu'il a plus de valeur que tout autre objectif politique.

« Certains faits qui se sont produits au cours de la session tenue, le printemps dernier, par la Commission Préparatoire de limitation et de réduction des armements, m'ont paru inquiétants. A maintes reprises, mes instructions m'ont obligé à défendre, devant la Commission, des propositions qu'il était difficile de concilier avec un désir sincère du succès de ses travaux. La plupart du temps ces instructions se rapportaient à des points secondaires, mais l'impression générale sur les membres de la Commission était très fâcheuse : elle n'a pas peu contribué à l'échec relatif des discussions. »

En ce qui concerne la Conférence Tripartite, lord Cecil ajoute :

« Il me suffit de dire que les instructions que j'avais reçues ne rencontraient pas ma sympathie. Je crois que l'accord aurait pu s'établir à des conditions qui n'auraient sacrifié aucun intérêt britannique essentiel. »

C'était dire, et très nettement, que si la limitation des armements est une œuvre technique, elle est avant tout une œuvre politique, et vaine sans une orientation résolue de la politique des Gouvernements. De fait, la Conférence de Genève, dans la pensée de M. le Président Coolidge, paraît surtout destinée à réparer certaines omissions du traité de Washington, et il ne s'est agi, en somme, que d'organiser au meilleur marché possible un équilibre de paix armée. Nul souci d'organiser la paix tout court.

M. Coolidge a, en effet, averti le monde qu'il s'agissait

simplement d'arrêter la course des autres aux armements afin de permettre aux Américains de demeurer les premiers sans avoir à dépenser davantage. « Ce n'est pas une formule de réduction des armements, c'est une formule de réduction de prix » (1).

Il semble donc en définitive qu'il n'y ait pas lieu de beaucoup déplorer l'échec de la Conférence de Genève, et que bien avisé fut M. Briand qui, dans sa réponse à l'invitation du Président Coolidge, estimait que la conférence projetée « recherchait une solution en se préoccupant plutôt de maintenir la situation de fait existante que de déterminer les conditions propres à assurer la sécurité de chacun. »

II. — LE COMPROMIS NAVAL FRANCO-ANGLAIS

Cet échec de la Conférence de Genève paralysa presque complètement l'activité de la Commission Préparatoire, alors que le mieux eût été de revenir à la méthode qui avait jusqu'alors guidé la Commission : mener de front l'organisation de la paix et le désarmement universel.

Soucieuse de ne pas abandonner l'œuvre du désarmement naval, la France engagea, en 1928, des échanges de notes avec la Grande-Bretagne sur la possibilité d'une meilleure répartition des catégories de navires.

Le 28 juin 1928, l'Ambassadeur de Grande-Bretagne remettait une note à M. Briand, par laquelle le Gouvernement britannique acceptait la suggestion française de

(1) Extrait de l'article de M. H. de Jouvenel, *Europe Nouvelle* du 19 février 1927.

diviser les navires portant un canon de calibre supérieur à 6 pouces en quatre catégories :

A) Capital-ships.

B) Porte-avions.

C) Navires de surface de 10.000 tonnes ou moins et armés de canons de plus de 6 pouces.

D) Sous-marins.

Le 20 juillet, le ministre des Affaires Etrangères répondait que, bien qu'il eut préféré voir le Gouvernement britannique se rallier à la proposition transactionnelle française du mois de mars 1927, présentée à la session de la Conférence Préparatoire, il acceptait en principe les propositions britanniques. Il demandait seulement à les préciser quand à leurs modalités d'application, c'est-à-dire :

Si le Gouvernement britannique envisageait pour la limitation des sous-marins la fixation d'un tonnage maximum égal pour toutes les grandes puissances navales, un tel système devant avoir éventuellement l'avantage d'éviter des discussions souvent délicates touchant la détermination des besoins et de l'importance relative des marines.

Si la même méthode pourrait être appliquée aux croiseurs dont la limitation est prévue par la note du 28 juin, étant d'ailleurs entendu qu'au-dessous du tonnage maximum théoriquement autorisé, il y aurait lieu, pour la Conférence du Désarmement, d'enregistrer les chiffres de limitation que, en pratique, les Hautes Puissances contractantes prendraient l'engagement de ne pas dépasser pendant la durée de la convention à intervenir. Une telle procédure aurait en effet l'avantage de ne pas engager, sur

l'importance relative théorique de certaines marines, des débats dont les conséquences politiques pourraient devenir délicates.

Enfin si, suivant une proposition souvent faite par l'Amirauté britannique, les sous-marins ne pourraient pas être divisés en deux classes, les sous-marins côtiers étant exempts de toute limitation, en raison de leur rôle strictement défensif.

Le 28 juillet, une note remise de l'ambassade de Grande-Bretagne annonçait que le Gouvernement britannique était prêt à accepter les propositions supplémentaires formulées par la note française. Le texte définitif de l'accord était joint :

« Les limitations qu'aura à fixer la Conférence du Désarmement auront trait à quatre classes de bâtiments de guerre :

1° Bâtiments de ligne, c'est-à-dire bâtiments de plus de 10.000 tonnes ou armés de canons de plus de 8 pouces de calibre ;

2° Porte-avions de plus de 10.000 tonnes ;

3° Bâtiments de surface de 10.000 tonnes ou au-dessous, armés de canons d'un calibre supérieur à 6 pouces, jusqu'à 8 pouces ;

4° Sous-marins de haute mer, c'est-à-dire de plus de 600 tonnes.

« Le traité de Washington a réglé les limitations dans les classes 1 et 2, et la Conférence du Désarmement aura seulement à examiner la méthode d'extension de ces limitations aux Puissances non signataires de ce traité.

En ce qui concerne les classes 3 et 4, la Conférence finale du Désarmement fixera un tonnage maximum, applicable à toutes les Puissances, qu'aucune Puissance ne sera autorisée à dépasser pour le total des bâtiments dans chacune de ces catégories respectives pendant la période couverte par la Convention.

A l'intérieur de cette limite maximum, chaque Puissance indiquera à la Conférence finale, pour chacune de ces catégories, le tonnage qu'elle se propose d'atteindre et qu'elle s'engage à ne pas dépasser pendant la période couverte par la Convention. »

Le texte de ce compromis fut communiqué aux gouvernements des Etats-Unis, du Japon et de l'Italie.

Le 7 septembre, le Japon fait connaître son acceptation de principe de la proposition franco-britannique.

Le 23 septembre, M. Norman Armour, chargé d'affaires des Etats-Unis à Paris, écrit à M. Briand la réponse des Etats-Unis. Le Gouvernement des Etats-Unis persiste à demander la limitation des croiseurs à canons de 6 pouces et des sous-marins de 600 tonnes et au-dessous, estimant que la seule limitation des croiseurs d'un tonnage égal ou inférieur à 10.000 tonnes, armés de canons de calibre supérieur à 6 pouces jusqu'à 8 pouces, reviendrait à imposer des restrictions sur les seuls types de navires plus particulièrement adaptés aux besoins des Etats-Unis. Cette proposition, écrit M. Norman Armour, est manifestement inconciliable avec la position prise par les Etats-Unis à la Conférence à trois. « Le Gouvernement des Etats-Unis reste disposé à faire tous ses efforts pour parvenir, pour les nouvelles limitations navales, à une base satisfaisante pour

toutes les Puissances navales, y compris celles qui n'étaient pas représentées à la Conférence à trois de Genève ; il est prêt à prendre en considération, à toute conférence, les besoins particuliers de la France, de l'Italie ou de toute autre Puissance navale pour la catégorie particulière de bâtiments qu'elles jugent la mieux adaptée à leur défense. Ceci pourrait être réalisé en autorisant chacune des Puissances à modifier la proportion du tonnage dans les classes, à l'intérieur du tonnage total ; un certain pourcentage serait déterminé d'un commun accord ; s'il y avait augmentation dans une classe de bâtiments, elle serait déduite du tonnage à utiliser dans les autres classes. Une proposition faite sur ces bases par la France et discutée par les représentants américains et français serait prise en considération avec sympathie par les Etats-Unis. Ils s'attendent toutefois à une considération analogue de leurs propres besoins de la part des autres Puissances. Malheureusement l'arrangement franco-britannique paraît ne répondre à aucune des conditions qui paraissent vitales au Gouvernement américain. »

L'Italie fit parvenir sa réponse le 6 octobre : elle considère tout d'abord que le problème naval ne doit pas être traité isolément, ni par quelques Etats. D'autre part, elle maintient la déclaration qu'elle a déjà faite, à savoir qu'elle est disposée a priori à adopter comme limite de ses armements des chiffres quelconques, même les plus bas, pourvu qu'ils ne soient dépassés par aucune autre puissance continentale de l'Europe. Elle considère la méthode de limitation du tonnage global comme la meilleure.

Etant donné l'opposition des Etats-Unis à l'acceptation du compromis comme base de discussion, l'accord fut abandonné. Il n'en conserve pas moins une certaine importance, en suggérant au Gouvernement des Etats-Unis la possibilité d'un projet plus élastique, satisfaisant aux besoins spéciaux d'une puissance donnée, en autorisant dans certaines limites un transfert de tonnage d'une catégorie de navires dans une autre. Cela permettra ultérieurement aux Etats-Unis de trouver une base d'accord avec la Grande-Bretagne sur cette épineuse question des croiseurs.

III. — LA POLITIQUE NAVALE DES DIVERS PAYS

ENTRE 1922 ET 1929

Après avoir étudié, pendant cette période de huit années qui suit la Conférence de Washington, les diverses étapes du désarmement naval, il n'est pas dénué d'intérêt, semble-t-il, d'examiner quels ont été, dans les divers pays, les progrès des constructions navales dans les catégories de bâtiments non limités par la Conférence de Washington.

Au moment de la Conférence de Washington, la grande majorité des croiseurs à flot ou en construction étaient inférieurs à 8.000 tonnes. L'Angleterre avait seulement 3 croiseurs de 9.500 tonnes (les *Hawkins*) et 2 croiseurs de 7.500 tonnes, construits pendant la guerre pour faire la chasse aux corsaires allemands. Le déplacement moyen des autres croiseurs anglais était de 5.000 tonnes. Les Etats-Unis avaient 10 croiseurs de 7.500 tonnes. Le Japon possédait des croiseurs de 5.500 tonnes. Cependant la Con-

férence de Washington, pour des raisons qui n'ont jamais été bien expliquées, trouva bien de fixer un maximum de 10.000 tonnes pour ce type de navires, et un armement en canons de calibre maximum de 8 pouces (203 ^m/_m). En conséquence, les limites maxima fixées par le traité devinrent le minimum que put accepter l'opinion navale des diverses puissances. A la fin de 1926, trois ans et demi après la ratification du traité, les programmes de croiseurs des cinq principales puissances maritimes comprenaient 53 unités, dont 39 de 10.000 tonnes.

L'Amirauté britannique mit 5 croiseurs de 10.000 tonnes en chantier en 1924-1925, complétés en 1927, et 9 autres de 10.000 tonnes en 1925. Le « five year programme » 1925-1929 prévoyait 14 croiseurs de 10.000 tonnes, mais il a été partiellement différé. Les croiseurs de 10.000 tonnes type *London* sont de haut franc-bord, à cuirasse légère, bulges anti-torpilles, vitesse 32 nœuds et portent 8 pièces de 8 pouces en tourelles doubles.

En 1925, il est également prévu la construction de 7 croiseurs de 8.400 tonnes. Dans la catégorie destroyers, l'Amirauté britannique commanda 2 bâtiments d'expérience en 1925 et 27 devaient être construits en 1929 ; 24 sous-marins étaient aussi prévus.

Les Etats-Unis ont, au moment du traité de Washington 10 croiseurs type *Omaha*, 9.000 tonnes de déplacement réel, 33 nœuds de vitesse, et comme armement 12 pièces de 6 pouces (152 ^m/_m). Le Congrès autorisa la construction de 8 croiseurs de 10.000 tonnes type « Washington » en 1924. Le premier n'a été commencé qu'en 1926 ; une proposition de loi de décembre 1926

prévoit la construction de 10 croiseurs supplémentaires à la place des 3 derniers du programme 1924 ce qui élèverait au nombre de 20 le chiffre des croiseurs du type « Traité ». Le prototype de cette classe de bâtiments est le *Pensacola* qui a 12.000 tonnes de déplacement réel, 10 pièces de 8 pouces, 4 canons anti-aériens de 5 pouces, vitesse 33 nœuds et peu de cuirasse protectrice. Dans la catégorie destroyers et sous-marins, les constructions des Etats-Unis sont insignifiantes.

Le Japon commença aussitôt après Washington la construction de 4 croiseurs du type prévu. Si le programme de 1927 est accéléré il en aura bientôt 8. Ces croiseurs sont du type *Nachi* de 10.000 tonnes standard, ont une vitesse de 33 nœuds $1/2$ et un armement de 9 pièces de 8 pouces. Il a aussi construit 4 croiseurs de 7.100 tonnes du type *Kakos*, vitesse 33 nœuds, armement 6 pièces de 7 ou 8 pouces, et 5 croiseurs de moins de 7.000 tonnes.

Enfin le Japon a construit 23.000 tonnes de torpilleurs de 600 à 1.850 tonnes et 47.500 tonnes de sous-marins.

La France a, en 1922, adopté un programme naval qui s'étend sur une assez longue période. Il est prévu que la flotte française, en 1942, sera composée comme suit :

175.000 tonnes de cuirassés.

60.000 tonnes de porte-avions.

360.000 tonnes de bâtiments légers de surface.

96.000 tonnes de sous-marins.

L'exécution de ce programme est divisée en deux tranches.

Première tranche (loi du 18 avril 1922) :

3 croiseurs de 8.000 tonnes, 6 conducteurs de flottille de 2.400 tonnes, 12 destroyers de 1.400 tonnes, 12 sous-marins de 600 à 1.150 tonnes, 1 porte-avion.

Deuxième tranche (l'exécution d'une partie de la deuxième tranche a été votée par la loi du 12 avril 1924) :

6 croiseurs de 10.000 tonnes, 15 conducteurs de flottille de 2.650 tonnes, 24 destroyers de 1.465 tonnes, 2 croiseurs sous-marins de 3.000 tonnes, 30 sous-marins de 1.550 tonnes, 7 sous-marins de 1.550 tonnes, 2 mouilleurs de mines de surface.

Ce programme se réalise à peu près exactement, avec un léger retard cependant.

Les croiseurs de 8.000 tonnes (*Duguay-Trouin, Lamotte-Piquet, Primauguet*) ont une vitesse de 34 nœuds, et un armement principal de 8 pièces de 155 ^m/_m.

Les croiseurs de 10.000 tonnes (type *Duquesne*) ont une vitesse de 36 nœuds et un armement principal de 8 pièces de 203 ^m/_m. Les bâtiments de ce type les plus récents, ont une vitesse un peu inférieure mais une protection plus efficace.

Quant à l'Italie, son programme de construction adopté en 1923 pour achèvement en 1930 comprend :

5 croiseurs de la classe « *Traité* » de 10.000 tonnes.
20 destroyers.
20 sous-marins.

Au moment où, de nouveau, on va discuter à Londres de la limitation des flottes de ces cinq principales Puis-

saces, il est intéressant de condenser en quelques tableaux les données essentielles concernant la situation respective des diverses marines qui vont participer à la Conférence navale.

Tonnage des cinq marines par catégories de bâtiments :

	Bâtiments en service <u>A</u>	Bâtim. en constr. et en projet (crédits votés) <u>B</u>	<u>A + B</u>
<i>Grande-Bretagne</i>			
Bâtiments de ligne...	556.350	»	556.350
Porte-aéronefs	115.350	»	115.350
Croiseurs	327.411	50.800	378.211
Contre-torp. et torp..	157.585	39.176	196.761
Sous-marins	45.534	20.830	66.364
Bâtiments spéciaux...	40.597	»	40.597
TOTAUX.....	1.242.827	110.806	1.353.633
<i>Etats-Unis</i>			
Bâtiments de ligne...	525.850	»	525.850
Porte-aéronefs	76.286	13.800	90.086
Croiseurs	96.001	230.000	326.001
Contre-torp. et torp..	290.304	»	290.304
Sous-marins	82.308	9.170	91.478
Bâtiments spéciaux...	92.081	»	92.081
TOTAUX.....	1.162.830	252.970	1.415.800
<i>Japon</i>			
Bâtiments de ligne...	292.400	»	292.400
Porte-aéronefs	61.270	9.400	70.670
Croiseurs	230.445	40.000	270.445
Contre-torp. et torp..	111.585	23.800	135.385
Sous-marins	61.357	17.140	78.497
Bâtiments spéciaux...	71.065	1.970	73.035
TOTAUX.....	828.122	92.310	920.432

	Bâtiments en service A	Bâtim. en constr. et en projet (crédits votés) B	A + B
<i>France</i>			
Bâtiments de ligne...	197.670	»	197.670
Porte-aéronefs	22.500	»	22.500
Croiseurs	158.059	40.640	198.699
Contre-torp. et torp..	75.690	61.245	136.935
Sous-marins	37.456	61.985	99.441
Bâtiments spéciaux...	22.035	35.620	57.655
TOTAUX.....	513.410	199.490	712.900
<i>Italie</i>			
Bâtiments de ligne...	89.506	»	89.506
Porte-aéronefs	»	»	»
Croiseurs	86.075	72.260	158.335
Contre-torp. et torp..	71.973	29.400	101.373
Sous-marins	21.120	18.240	39.360
Bâtiments spéciaux...	5.400	»	5.400
TOTAUX.....	274.074	119.900	393.974

NOMBRE DE NAVIRES CLASSÉS PAR CATÉGORIE

	Cuirassés		Porte-aéronefs		Croiseurs		Cont.-torp. et torpilleurs		Sous-marins	
	En service	En constr. ou autorisés	En service	En constr. ou autorisés	En service	En constr. ou autorisés	En service	En constr. ou autorisés	En service	En constr. ou autorisés
Grande-Bretagne.	20	»	6	»	54	6	150	29	53	16
Etats-Unis	18	»	3	1	14	23	284	»	122	5
Japon	10	»	3	1	37	4	106	14	61	10
France	9	»	1	»	17	4	68	27	52	58
Italie	4	»	»	»	13	10	72	20	37	23

L'Allemagne, bien qu'enfermée dans le cadre rigide des stipulations du traité de Versailles, constitue la plus formidable des flottes secondaires du monde. Le premier navire de la flotte d'après-guerre, le croiseur *Emden*, fut achevé en 1925 et 3 navires du même type ont été construits depuis. Les nouveaux cuirassés allemands de 10.000 tonnes, 14.000 tonnes à charge complète, appelés en Grande-Bretagne *Wonderships* sont de merveilleux instruments, surclassant nettement tous les autres navires de tonnage similaire contre lesquels ils peuvent jouer le rôle de croiseurs de bataille.

Parmi les autres puissances qui ne purent se mettre d'accord à Rome en 1924, l'U.R. S. S. a une supériorité numérique sur le papier. Des informations officieuses donnent comme étant capables de prendre la mer 2 dreadnoughts, 3 croiseurs, 20 destroyers et 12 sous-marins, tous les autres navires étant hors de service par suite de négligence ou d'incompétence.

L'Espagne a construit plusieurs croiseurs de 10.000 tonnes et 3 croiseurs de 7.500 tonnes, 12.000 tonnes de torpilleurs et quelques sous-marins.

La Pologne s'efforce de construire une flotte de défense côtière : elle a 2 torpilleurs récents de 1.500 tonnes, 3 sous-marins également modernes, et quelques petits torpilleurs, canonnières et navires auxiliaires.

La Suède a une petite marine bien pourvue de torpilleurs et de sous-marins.

La Hollande a une escadre coloniale dans les Indes-Orientales composée de 2 garde-côtes cuirassés, 2 gros

croiseurs *Sumatra* et *Java*, des flottilles de destroyers, de sous-marins et de mouilleurs de mines.

La Turquie a proclamé son intention de construire une nouvelle flotte de guerre dont le noyau serait le croiseur de bataille *Gæben* (ex-allemand) qu'on est en train de reconstruire à Constantinople. Mais la puissance navale est un luxe qui paraît bien coûteux pour le gouvernement d'Angora.

Dans l'Amérique du Sud, l'Argentine et le Chili donnent des signes d'activité navale, mais rien de définitif jusqu'ici et le Brésil est retardé par des difficultés politiques.

Ces chiffres de construction depuis les accords de Washington montrent que tout l'effort des constructions s'est porté sur les types maxima autorisés par la Conférence.

Il paraît donc de plus en plus nécessaire d'aboutir à une solution en ce qui concerne les catégories que n'a pas affecté le traité de Washington.

Après avoir vu à deux reprises différentes, à la Conférence à trois, et après le compromis naval franco-anglais, les thèses anglaises et américaines se heurter violemment, on va assister à leur rapprochement au cours de l'année 1929 : ce seront les préliminaires de la Conférence de Londres.

CHAPITRE V

LA CONFÉRENCE DE LONDRES

LES PRÉLIMINAIRES

Les préliminaires de la Conférence de Londres sont essentiellement l'histoire du rapprochement des thèses anglaises et américaines qui se fit au cours de l'année 1929. Faute de documents officiels et précis, il y a bien des éléments obscurs dans le détail de ce rapprochement.

Il ressort toutefois clairement qu'aux yeux des Anglo-Saxons deux faits nouveaux ont permis ce changement d'attitude : le Pacte de Paris, d'une part, qui a mis la guerre hors la loi entre les deux pays ; le changement d'opinion d'autre part, qui a appelé les travaillistes au pouvoir. Enfin, la déclaration de M. Gibson, à la session d'avril-mai 1929 de la Commission Préparatoire, n'a pas été non plus sans éclaircir la situation.

Le vague des déclarations faites au cours de ce rapprochement s'explique : le Président Hoover et le Premier britannique, M. Ramsay Mac Donald, qui en furent les principaux artisans, avaient une tâche particulièrement difficile. Il leur fallait ne rien dire, ni faire, qui pût laisser croire qu'ils projetaient une alliance ou qu'ils voulaient placer les autres Puissances devant un fait accompli.

L'histoire en apparence mystérieuse de ces échanges de vues comprend deux phases : Dans la première, l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres, le général Dawes, a inauguré ce rapprochement par un discours prononcé au Pilgrim's Club et devenu célèbre, et a causé avec M. Mac Donald. Dans la seconde, celui-ci a été trouver en personne le président Hoover après que chacun des deux gouvernements, pour manifester sa bonne volonté, eut arrêté des constructions en cours.

Dans le discours du général Dawes, le 18 juin 1929, on peut relever les passages suivants :

« La question d'un prochain accord sur la réduction
« des armements navals de la part des nations est d'une
« importance primordiale à l'heure actuelle, et il semble
« bien que ce soit le premier pas à faire vers la paix
« mondiale. Quant aux autres questions litigieuses entre
« des nations quelconques, ou entre la Grande-Bretagne et
« les Etats-Unis, le règlement pacifique de ces questions,
« dans un sens ou dans l'autre, ne sera pas compromis
« par la cessation d'une compétition navale énormément
« coûteuse, tout au moins pendant qu'elles seront en
« discussion.

« Le Congrès a déjà engagé les Etats-Unis par une loi
« à réaliser un programme naval immédiat de plus de 250
« millions de dollars, mais il a conféré au Président le
« pouvoir de suspendre ce programme en cas d'accord
« international sur la limitation des armements navals.

« Le 31 mai dernier, le Secrétaire d'Etat des Etats-
« Unis déclarait : « J'ai entre les mains un memorandum
« du directeur du budget exposant ce que coûterait le

« programme recommandé par le département de la
« marine au cas où la politique de réduction des arme-
« ments navals préconisée par le Président ne serait pas
« adoptée. Il ressort de ce memorandum que le
« programme naval autorisé et envisagé entraîne, pour la
« seule construction de navires nouveaux, une dépense
« de 1.170.800.000 dollars. Si on tient compte du fait
« que ce chiffre se rapporte au programme de construc-
« tion d'une seule nation, et que si on en poursuit la réali-
« sation, d'autres nations seront obligées de suivre le
« mouvement, on pourra se faire quelque idée de la
« charge des dépenses improductives imposées au monde
« économique pendant les quinze années qui vont suivre.

« Je vous exposerai ce soir certaines suggestions
« visant un changement de méthode dans les négociations
« à venir sur le désarmement naval. Un accord sur une
« méthode de négociation doit être l'affaire, dès le début,
« de toutes les Puissances navales intéressées et doit
« recevoir l'assentiment non d'une partie des Puissances
« navales du monde, mais de toutes. Si, au cours de ces
« négociations, je suis amené à parler du principe de l'éga-
« lité de puissance navale entre la Grande-Bretagne et
« les Etats-Unis, c'est parce que les résultats des confé-
« rences antérieures démontrent que c'est une politique
« sur laquelle les deux Gouvernements sont d'accord.
« Je me propose d'examiner ce soir quelle procédure il
« convient d'adopter afin de traduire une politique de
« réduction navale en un accord précis entre les nations,
« objet d'une importance capitale pour la paix du monde
« et le bonheur futur de l'humanité »).

Après avoir exposé les erreurs commises, aussitôt après la guerre, dans la méthode suivie pour le règlement des réparations, méthode qui consistait à faire élaborer le règlement préconisé au moyen du travail continu et simultané des experts économiques et des hommes d'Etat réunis, le général Dawes ajoute :

« Ce que je viens de dire a un rapport on ne peut
« plus direct avec la question de la méthode de conduire
« les grandes négociations du désarmement naval, qui
« vont bientôt occuper à juste titre l'attention du monde
« entier. La question est de savoir comment on pourra
« le mieux adapter les méthodes de négociations aux lois
« de la nature humaine de telle façon que le succès, si
« nécessaire à la prospérité du monde ne soit pas inutilement compromis ».

« Un expert naval est qualifié pour définir avec précision les principes qui devraient déterminer l'égalité navale abstraite, mais les lois de la nature humaine font que l'opinion de cet expert est relativement moins sûre lorsqu'il s'agit de formuler un programme qui soit l'interprétation pratique de ces mêmes principes appliqués à la destruction partielle de sa propre flotte ».

« Au début des travaux la contribution des experts navals à la solution du problème devrait être de fournir une définition de l'égalité abstraite. Il est assurément possible à des experts navals de trouver une formule d'évaluation de la puissance de combat d'un navire. C'est ainsi, par exemple, qu'on pourrait s'aviser d'une commune mesure (yardstick) permettant de déterminer la valeur militaire de chaque unité ».

« Il semble que pour ajuster à la nature humaine la
« méthode qui permettrait d'aboutir à la réduction des
« armements navals, chaque Gouvernement pourrait
« inviter séparément ses experts navals à lui fournir une
« définition de cette commune mesure, après quoi le
« compromis inévitable entre ces définitions différentes
« que représentera la fixation définitive de la commune
« mesure technique serait réalisé par un comité composé
d'hommes d'Etat des divers pays ».

Et il conclut en affirmant la nécessité de suivre une semblable méthode pour ne pas renouveler l'insuccès de Genève en 1927.

Le résultat des entretiens du général Dawes et de M. Mac Donald ne se fait point attendre. Le 24 juillet, M. Mac Donald déclare à la Chambre des Communes :

« Des conversations ont été activement poursuivies
« entre les Etats-Unis et nous en vue de préparer les
« voies à un accord sur les questions navales qui ont défié
« jusqu'ici tout règlement. Par une heureuse coïncidence,
« notre accession au pouvoir s'est produite au moment
« de l'arrivée du nouvel ambassadeur américain, le général
« Dawes, qui vient ici chargé par le Président des Etats-
« Unis d'Amérique de préparer le terrain pour un accord
« international sur la réduction et la limitation des arme-
« ments navals. Déjà tout le champ de ces divergences
« avec les Etats-Unis a été passé en revue, et les deux
« Gouvernements ont entrepris un nouvel effort en vue
« d'y apporter une solution. Nous sommes tombés
« d'accord sur le principe de la parité ; nous sommes

« convenus de la possibilité, sans nous départir en rien
« des conditions de la parité, d'admettre une certaine
« mesure d'élasticité, afin de répondre aux besoins des
« deux pays en temps de paix. Nous avons décidé de ne
« pas permettre que des considérations techniques l'em-
« portent sur les grands intérêts publics impliqués dans
« la possibilité d'un accord entre nous ».

« Des pourparlers en vue d'une visite au Président
« des Etats-Unis sont actuellement en cours, afin que cette
« visite puisse avoir lieu au moment où elle sera le plus
« utile pour favoriser les relations cordiales de nos deux
« pays et, surtout, pour contribuer à la réalisation des
« buts de paix et de désarmement qui nous tiennent
« également à cœur. Elle devra cadrer avec certaines
« conférences internationales, mais le mois d'octobre
« semble, pour le moment, une date probable ».

« C'est pourquoi, après un examen approfondi de
« notre situation navale, nous avons décidé, non seule-
« ment comme preuve de notre propre sincérité, mais
« comme un devoir que nous impose le souci de défendre
« les finances nationales :

« De suspendre tout travail sur les croiseurs *Surrey*
« et *Northumberland* ;

« De contremander le navire approvisionneur de sous-
« marins *Maidstone* ;

« De contremander deux sous-marins pour lesquels il
« a été passé des contrats ;

« De ralentir le travail sur d'autres constructions
« navales en chantier ».

« Pour ce qui est du programme 1929-30, il n'y aurait

« eu, en aucun cas, à engager des dépenses avant
« l'automne, et il ne sera pris aucune mesure d'exécution
« avant que la question ait été examinée à nouveau ».

« Il convient d'ajouter que toutes les Puissances inté-
« ressées reconnaissent qu'un accord préliminaire sur les
« divergences anglo-américaines est essentiel pour per-
« mettre un accord général sur les constructions navales,
« et les Gouvernements des nations représentées à
« Washington en 1921-22 ont été tenues au courant de nos
« conversations. Aussitôt que la voie aura été dégagée,
« ces nations seront invitées à une conférence préliminaire,
« afin que nous puissions tous ensemble nous efforcer
« d'aboutir à un accord d'un caractère compréhensif.
« L'accord définitif serait ratifié en un lieu qui, je l'espère,
« sera choisi, du consentement général, par les Etats-Unis,
« en reconnaissance du rôle admirable joué dans ces tran-
« sactions par leur Président, et serait communiqué ensuite
« à la Commission Préparatoire de la Société des Nations,
« comme contribution à ses travaux ».

Et M. Hoover fait écho à cet exposé en déclarant à la
Chambre des Représentants, le même jour :

« L'exposé de M. Mac Donald marque un tournant
« nouveau dans la discussion sur le désarmement naval.
« Le premier ministre introduit le principe de la parité,
« que nous avons adopté désormais, et dont l'application
« signifie que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ne
« se livreront plus à la course aux armements comme des
« adversaires éventuels, mais qu'ils coopéreront amica-
« lement à les réduire.

« Le premier ministre a exposé clairement et sans
« possibilité de malentendu les principes dont il s'inspire.
« Je ne puis être que touché des termes généreux dans
« lesquels il a parlé de l'attitude et des visées des Etats-
« Unis. Nous unissons nos efforts aux siens dans le même
« esprit. M. Mac Donald a témoigné de la bonne volonté
« et des intentions positives du Gouvernement britannique
« en suspendant la mise en œuvre de certaines parties
« du programme britannique de cette année en matière
« de constructions navales. Les Etats-Unis ont le désir
« d'apporter la même bonne volonté à l'examen de ce
« problème. Nous avons dans notre programme de cons-
« tructions pour cette année trois croiseurs dont la cons-
« truction a été entreprise par les chantiers navals du
« Gouvernement et les plans détaillés de ces navires sont
« actuellement à l'étude. Normalement, la quille en serait
« posée en automne. D'une façon générale, la force britan-
« nique en croiseurs dépasse de beaucoup actuellement
« la force américaine et la construction de ces trois croi-
« seurs ne devrait pas, selon toute probabilité, produire
« d'inégalité dans le résultat final. Nous ne voudrions pas,
« cependant, qu'on pût se méprendre sur nos actes, c'est
« pourquoi nous ne poserons ces quilles qu'après avoir
« eu l'occasion d'examiner pleinement l'effet que ces nou-
« velles unités produiraient sur l'accord final sur la parité
« auquel nous espérons aboutir ».

Le 3 septembre, M. Mac Donald déclare à la presse
gènevoise que 17 points sur 20 ont été déjà réglés entre
Washington et Londres, mais qu'il ne fallait bien entendu
considérer ces résultats que comme des préliminaires,

avant la convocation d'une conférence à cinq Puissances à laquelle tout le monde pourra discuter comme s'il n'y avait pas eu d'entente entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Le 27 septembre, M. Mac Donald s'embarque pour les Etats-Unis : ses entretiens avec le Président Hoover aboutissent enfin à la grande déclaration du 9 octobre :

« Pendant ces quelques derniers jours, nous avons
« eu l'occasion, au cours de nos entretiens officiels, non
« seulement de passer en revue les conversations sur un
« accord naval qui se sont poursuivies durant l'été entre
« nos deux gouvernements, mais aussi de discuter cer-
« tains des moyens les plus importants par laquelle la
« force morale de nos deux pays pourra s'exercer en
« faveur de la paix.

« Nous abordons les vieux problèmes historiques sous
« un angle nouveau et dans une nouvelle atmosphère. En
« partant de la supposition que la guerre entre nous est
« exclue et qu'il ne saurait y avoir de conflit entre nos
« forces militaires et navales, ces problèmes n'ont plus la
« même signification, ni le même caractère et leur solu-
« tion par des moyens satisfaisants pour nos deux pays est
« devenu possible. Nous sommes convenus que ces ques-
« tions feront l'objet d'une consultation active entre nous.
« Elles comportent d'importants aspects techniques qui
« demandent une étude approfondie. Un des résultats,
« riches d'espoir, de la visite qui s'achève officiellement
« aujourd'hui, est que nos deux gouvernements vont
« engager à Londres des conversations sur ce sujet en

« suivant la même méthode que celle qui a été employée
« pendant cet été.

« L'échange de vues sur la réduction navale a conduit
« les deux pays si près de l'accord, que les obstacles
« résultant des divergences anglo-américaines au cours
« des conférences précédentes semblent désormais à peu
« près aplanies. Nous avons tenu au courant des progrès
« de nos conversations les nations qui participèrent à la
« conférence navale de Washington en 1922, et nous leur
« avons proposé, maintenant, de nous réunir et d'essayer
« d'arriver à un commun accord permettant à chacun de
« nous d'effectuer des réductions navales substantielles.
« Un accord sur les armements navals ne saurait être
« complet sans la coopération des autres puissances
« navales, et nous sommes l'un et l'autre certains qu'au
« moyen d'une discussion franche et libre sur les besoins
« de chacun, telle que l'ont permise nos conversations,
« nous arriverons à une entente mutuelle qui rendra possi-
« ble un accord naval en janvier, en écartant cet obstacle
« sérieux au progrès vers le désarmement universel.

« D'ici à la réunion, en janvier, de la conférence pro-
« jetée, nos deux gouvernements poursuivront leurs con-
« versations avec les autres puissances intéressées, afin
« d'aplanir le plus de difficultés possible avant l'ouver-
« ture des négociations officielles proprement dites.

« Le succès de la prochaine conférence aura pour
« résultat une grande diminution des armements navals
« du monde, et, chose également importante, une réduction
« des programmes qui, sans cela, donneraient lieu à une
« rivalité de construction sans bornes. »

D'ailleurs, deux jours avant cette déclaration Hoover-Mac Donald, le 7 octobre, le Ministre des Affaires Etrangères de Grande-Bretagne avait transmis aux ambassadeurs à Londres des Etats-Unis, de la France, de l'Italie et du Japon, l'invitation officielle à la Conférence navale de 1930. Le texte de cette invitation fait allusion aux entretiens Dawes-Mac Donald :

« De temps en temps, le premier Ministre a fait connaître à votre Excellence les progrès faits dans ces discussions, et j'ai maintenant l'honneur de faire connaître qu'un accord provisoire et non formel a été obtenu sur les principes suivants :

« 1° Les conversations ont été l'un des résultats du traité de renonciation à la guerre signé à Paris en 1928, qui entraîne un rajustement de nos attitudes nationales en matière de sécurité, en exécution des dispositions prévoyant que la guerre ne doit pas servir d'instrument de politique nationale dans les relations entre nations. En conséquence, ce pacte de paix a été considéré comme le point de départ de l'accord ;

« 2° On s'est mis d'accord pour adopter le principe de parité dans chacune des diverses catégories, et pour que cette parité soit atteinte à la date du 31 décembre 1936. Des échanges de vues ont eu lieu entre le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni et les Gouvernements de Sa Majesté dans les Dominions, et il est prévu que le programme de parité, du côté britannique, devrait avoir trait aux forces navales de toutes les parties de l'Empire ;

« 3° La question de la force en bâtiments de ligne a

« été aussi traitée pendant les conversations, et on a été
« d'accord dans ces conversations sur ce que, sous réserve
« de l'assentiment des autres Puissances signataires, il
« serait désirable de réexaminer les programmes de rem-
« placement en bâtiments de ligne prévus dans le traité
« de Washington en 1922, en vue de diminuer l'impor-
« tance des constructions de remplacement qui sont
« impliquées dans ce traité ;

« 4° Dès lors que le Gouvernement des Etats-Unis
« et le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-
« Uni maintiennent tous les deux, conformément à l'atti-
« tude à laquelle ils se sont publiquement ralliés, qu'il est
« désirable d'assurer une abolition totale du sous-marin,
« cette question a à peine soulevé des discussions pen-
« dant les récentes conversations. Ils reconnaissent toute-
« fois qu'on ne peut arriver à un règlement final de cette
« question, si ce n'est dans une conférence avec les autres
« Puissances navales.

« Etant donné la portée de ces discussions, les deux
« gouvernements estiment très désirable qu'une confé-
« rence soit réunie pour traiter des catégories que n'a pas
« affectées le traité de Washington, et pour préparer et
« traiter les questions visées au second paragraphe de
« l'article 21 de ce traité. Le Gouvernement de Sa Majesté
« dans le Royaume-Uni et le Gouvernement des Etats-
« Unis sont d'accord que cette conférence devrait se tenir
« à Londres au début de la troisième semaine de janvier
« 1930. »

Le programme général de la future conférence étant

ainsi largement défini, le Ministre britannique des Affaires Etrangères conclut :

« Il est espéré qu'à cette conférence, les principales
« Puissances navales pourront réussir à réaliser un
« accord. J'aimerais faire ressortir que le Gouvernement
« de Sa Majesté n'a trouvé nulle part une intention quel-
« conque d'établir un nouvel organisme pour traiter la
« question du désarmement naval ; au contraire, on
« espère que, par ce moyen, pourra être élaboré un texte
« qui facilitera la tâche de la Commission préparatoire de
« la Société des Nations et de la Conférence générale du
« Désarmement qui suivra. »

Les Gouvernements des quatre Puissances invitées firent parvenir rapidement une réponse favorable. Comme il y était fait allusion dans l'invitation britannique, des échanges de vues préliminaires sur les questions inscrites au programme eurent lieu par voie diplomatique, et permirent de préciser les positions qu'entendaient prendre les divers pays à cette Conférence navale. Les idées se fixèrent quant au but immédiat à atteindre et quant aux possibilités de réaliser un accord de principe.

Le Gouvernement français, désireux d'éclaircir le débat et de préparer utilement les négociations, publia le 20 décembre, un mémorandum qui fut remis au Gouvernement britannique et communiqué aux autres Puissances invitées. Ce mémorandum définit son attitude sur les questions essentielles de principe et de méthode qui se présenteront au cours des négociations.

« C'est d'abord sur des principes et des méthodes ren-

« dant possible la conclusion ultérieure d'une convention
« générale de limitation des armements que, de l'avis du
« Gouvernement français, il convient que les Puissances
« réunies à Londres se mettent d'accord. »

Le Pacte de Paris, d'une part, mais surtout le Pacte de la S. D. N., sont les fondements sur lesquels le Gouvernement français estime pouvoir établir l'œuvre du désarmement, tant il est vrai qu'un accord technique général sur les armements suppose un accord politique préalable.

La question de méthodes n'est pas moins importante, et le mémorandum français demande de ne pas recommencer ces expériences désastreuses de Washington, de Rome et de Genève : la méthode des barèmes mathématiquement établis s'est avérée impuissante à permettre une application rationnelle et valable pour tous les Etats des principes définis à l'article 8 du Pacte.

Ces observations générales faites, suit l'énoncé des principes dont s'inspirera le Gouvernement français aux négociations de Londres :

« 1° C'est sur l'article 8 du Pacte que le Gouvernement de la République, fidèle à sa signature, entend fonder la réduction de ses armements. C'est, en effet, sur cette base seule, qui ne comporte pas l'application *a priori* de formules mathématiques, et sur laquelle la Commission Préparatoire du Désarmement a déjà fondé ses travaux, que peut, à son avis, être préparé un accord acceptable pour les gouvernements qui ne seront pas représentés à Londres.

« Dans le cadre de l'article 8, deux méthodes se sont opposées à Genève, pour la limitation des armements navals : l'une par le tonnage global, l'autre par catégorie de bâtiments. Vers la seconde penchaient les marines les plus fortes, alors que les autres se prononçaient toutes pour la première.

« Soucieuse de faciliter la conciliation des points de vue ainsi opposés, la délégation française avait proposé, dès le mois d'avril

1927, un système transactionnel qui fut favorablement accueilli par toutes les marines qui ne seront pas représentées à Londres, et envisagé avec sympathie par plusieurs autres. En particulier, le Gouvernement américain a eu, par deux fois, l'occasion de faire connaître publiquement qu'il était disposé à l'accepter comme base de discussion. Ce système consistait à compléter la limitation des flottes par le tonnage global, en publiant la répartition de ce tonnage entre les principales classes de navires et en réglementant le transfert de tonnage d'une classe dans l'autre.

« Un tel système, d'ailleurs susceptible d'aménagements de détail, peut d'autant mieux s'adapter aux nécessités de l'entente envisagée entre les gouvernements américain et britannique, qu'il laisse aux Etats qui le désireraient toute possibilité pour se lier entre eux plus étroitement. Malgré ses préférences pour le système de limitation par le tonnage global, le Gouvernement de la République demeure prêt à se rallier à cette méthode transactionnelle si elle permet de réaliser l'accord général.

« 2° Les travaux préparatoires de Genève ont établi qu'il existait une étroite interdépendance dans l'ensemble des armements de défense d'un pays, entre ses forces terrestres, navales et aéronautiques. Le Gouvernement français a eu maintes fois l'occasion de déclarer qu'il y avait là un principe fondamental de sa politique de défense nationale, dont l'importance résulte notamment de la situation géographique de la France, puissance à la fois continentale et maritime, métropole d'un empire colonial réparti sur toute la surface du globe.

« Le Gouvernement de la République ne souhaite pas se voir dans l'obligation d'évoquer à Londres des questions relatives à la fixation des armements terrestres et aériens ; mais il ne doit pas laisser ignorer que le tonnage correspondant aux besoins de sa défense navale est en relation étroite avec le niveau de ses armements terrestres et aériens, calculés suivant les méthodes arrêtées par la Commission Préparatoire, lors de sa dernière réunion. Si les décisions de celle-ci devaient être remises en question, les précisions qu'il apportera sur les armements navals perdraient toute valeur.

« Le Gouvernement français tient d'ailleurs à ajouter que ces difficultés ne l'empêcheront pas de rechercher les solutions qui permettront aux Puissances qui le désireraient, et qui estimeraient pouvoir le faire en toute sécurité, de se lier entre elles de façon définitive, sans attendre la conclusion de la convention générale de limitation de tous les armements.

« 3° Sous le bénéfice des remarques qui précèdent, la délégation française n'aura aucune peine à faire connaître l'importance du tonnage correspondant aux besoins nationaux, en tenant compte de la situation géographique de toute la France sur trois mers et du développement d'un empire colonial de 11 millions de kilomètres carrés, peuplé de 60 millions d'habitants, et dont le commerce atteint 32 milliards. L'existence de cet empire, l'obligation d'assurer la défense propre des grands groupements qui le constituent, les liens multiples, politiques et économiques qui unissent ces grands groupements entre eux et à la métropole, la nécessité de protéger l'intégrité et la vie économique de celle-ci, la mission de veiller à la sécurité de plus de 30.000 kilomètres de côtes au total, créent à la marine française des devoirs que le Gouvernement de la République ne saurait perdre de vue lorsqu'il s'agit pour lui d'appliquer l'article 8 du Pacte. Le budget naval français est d'ailleurs inférieur à ce qu'il était en 1913 ; le même souci de stricte modération continuera à inspirer la France dans l'appréciation de ses besoins et dans l'évaluation des forces nécessaires pour les satisfaire.

« A cet égard, le Gouvernement français tiendra le plus grand compte des garanties de sécurité qui pourraient être établies et qui donneraient leur plein effet aux engagements de solidarité internationale contre l'agresseur, inscrits à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

« 4° Par ailleurs, se souvenant de l'influence heureuse que le traité relatif au Pacifique a exercée en vue de la conclusion des accords navals de Washington, il semble au gouvernement français que, dans un domaine limité, mais qui intéresse la plupart des marines européennes, un progrès pourrait être réalisé. Les communications à travers la Méditerranée ont, pour l'empire britannique, une importance que le Gouvernement de la République ne méconnaît pas. Cette importance n'est pas moindre pour la France. Est-il possible de réaliser, entre les puissances navales méditerranéennes, un accord de garantie mutuelle et de non agression auquel seraient associées celles d'entre elles qui ne seront pas représentées à Londres, et d'abord une puissance comme l'Espagne, dont il n'est pas besoin de rappeler l'importance des intérêts navals en Méditerranée ? Le Gouvernement de la République pose la question en se déclarant favorable au principe d'un tel accord, parce qu'il a le désir sincère d'aboutir à une réduction des armements navals.

« En terminant cet exposé des observations générales que lui a suggérées l'étude du programme de la conférence, le Gouvernement

de la République tient à déclarer qu'aucune des difficultés sur lesquelles il a cru devoir attirer l'attention ne lui paraît insurmontable.

« Convaincu que tous les Gouvernements qui seront réunis à Londres apporteront dans ces délibérations la même volonté dont il est lui-même animé, de mettre en œuvre dans une collaboration sincère les moyens permettant de triompher des obstacles, il a confiance dans le succès d'une négociation qui préparera les voies à la conférence générale de limitation et de réduction des armements, qui, seule, paraît pouvoir donner satisfaction à la volonté commune des peuples et d'organiser la paix ».

Le Gouvernement britannique répondit à ce mémorandum le 20 janvier 1930. La réponse prouve assez que si l'on est encore loin d'un accord sur tous les points, on voit pourtant se dessiner un rapprochement et des chances d'entente.

« Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni a examiné avec le plus grand soin le mémorandum qui lui a été communiqué le 20 décembre dernier, et dans lequel le Gouvernement français expose ses vues sur diverses questions en relation avec la prochaine conférence navale de Londres. Le Gouvernement de Sa Majesté apprécie beaucoup l'attitude franche et amicale du Gouvernement français en lui fournissant une si large élucidation de son point de vue et en réitérant l'affirmation qu'il est déterminé à rendre la conférence fructueuse.

« En envoyant ses invitations à la Conférence de Londres, le Gouvernement de Sa Majesté a considéré que le succès de la conférence ne serait pas facilité si les divers Gouvernements devaient se retrancher, avant l'ouverture de la Conférence, dans des positions — fondées peut-être sur des malentendus — qu'ils ne pourraient ensuite abandonner ; de même, les termes de l'invitation envoyée par le Gouvernement de Sa Majesté n'ont pas mentionné les obligations contractées aux termes du Pacte, ni les questions de sécurité nationale, et telles autres considérations, parce qu'elles sont clairement inhérentes à toute négociation sur le désarmement et doivent être, dans l'esprit de chacune des nations participant à la Conférence. »

Le mémorandum britannique continue en estimant de son côté que le Pacte de la S. D. N., le traité à quatre rela-

tif au Pacifique, les traités de Locarno, la signature de la clause facultative des statuts de la Cour permanente de Justice Internationale et enfin le traité de renonciation à la guerre sont des bases suffisantes pour permettre une réduction appréciable des armements, et il ajoute que les propositions britanniques prévoient une très considérable diminution des forces que l'Empire Britannique a jugé nécessaires.

Parlant ensuite du système de limitation des armements navals, le Gouvernement britannique fait connaître que, tout en préférant la méthode de limitation par catégories, il est prêt à discuter de la possibilité d'un arrangement basé sur la proposition transactionnelle française.

Parfaitement d'accord également sur le principe de l'interdépendance des diverses catégories d'armements, le Gouvernement britannique espère que l'accord à conclure sera le prélude d'un accord complet de désarmement.

Quant à la conclusion d'un nouveau traité entre les Puissances méditerranéennes :

« Le Gouvernement de Sa Majesté a pris connaissance avec intérêt des vues du Gouvernement français, au sujet du traité de garantie mutuelle et de non-agression, qui serait désirable entre puissances méditerranéennes. Il est d'accord que le traité des quatre puissances, relatif au Pacifique, qui fut établi par la Conférence de Washington, exerça une heureuse influence sur la négociation du traité naval de Washington. Pour le moment, le Gouvernement de Sa Majesté voudrait seulement remarquer qu'un traité comme celui que suggère le Gouvernement français paraît aller considérablement plus loin que le traité du Pacifique sus-mentionné, qui prévoyait seulement la convocation d'une conférence pour le règlement des controverses et la consultation mutuelle en présence d'une action agressive. Comme toutes les puissances méditerranéennes sont membres de la Société des Nations, il semblerait que des facilités existent déjà pour la consultation mutuelle en cas de besoin. Il

y a là un degré élevé de sécurité, mais le Gouvernement de Sa Majesté serait heureux d'avoir des échanges de vues à ce sujet avec toutes les puissances intéressées. »

Les principes généraux de la Grande-Bretagne et de la France étant ainsi posés, il reste à considérer l'attitude des autres pays.

Pour les Etats-Unis, il semble que son entente préalable avec la Grande-Bretagne est beaucoup moins complète qu'on a voulu le prétendre au lendemain des entretiens de M. Mac Donald et de M. Hoover. Plusieurs questions importantes sur les capital-ships et les croiseurs sont encore l'objet de controverse entre les deux gouvernements.

Les Japonais sont en désaccord avec les Etats-Unis sur la question des croiseurs (ils réclament 70 % de la flotte la plus considérable), et avec la Grande-Bretagne en ce qui concerne la suppression des cuirassés et la suppression ou réduction des sous-marins.

Enfin l'Italie pose en principe absolu la revendication de la parité complète avec la France, revendication basée uniquement sur des considérations de prestige et que la France ne saurait accepter.

On peut donc dire qu'il n'existe pas d'entente préalable ferme entre plusieurs gouvernements, et que chaque gouvernement sera amené à défendre à la conférence sa propre cause par ses propres moyens.

Les délégations constituées des divers pays arrivèrent à Londres quelques jours avant la date fixée pour l'ouverture de la Conférence. Des entretiens préliminaires eurent lieu entre les chefs de délégation qui prirent ainsi contact, contact empreint de confiance et de cordialité réciproques.

LES DÉBATS

Le 21 janvier, en présence du Roi Georges V, la Conférence Navale tient sa première séance solennelle. La délégation britannique est dirigée par M. Mac Donald, assisté de M. Henderson, secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères, et de M. Alexander, premier Lord de l'Amirauté. M. Henry Stimson est à la tête de la délégation américaine, qui comprend deux sénateurs : MM. Reed et Robinson ; trois ambassadeurs : MM. Dawes, Dwight Morrow et Gibson, et le Secrétaire d'Etat de la Marine, M. Charles Adams. La France est représentée par le Président du Conseil, M. Tardieu, les ministres des Affaires Etrangères, de la Marine, et des Colonies (MM. Briand, Leygues et Piétri), l'ambassadeur à Londres, M. de Fleuriau, et deux délégués adjoints, MM. Massigli et Moysset. Le premier délégué japonais, M. Wakatsuki est assisté du ministre de la Marine, amiral Takarabe. M. Grandi, ministre des Affaires Etrangères, est le chef de la délégation italienne, qui comprend le ministre de la Marine et l'ambassadeur à Londres.

Séance d'ouverture de pure forme, au cours de laquelle le roi et les chefs de délégations prirent successivement la parole : ils se bornèrent à des déclarations très générales. M. Mac Donald rappelle sommairement les circonstances qui ont permis la réunion de cette Conférence.

« Les difficultés qu'on rencontre sur la route du désarmement sont nombreuses ; toutes proviennent d'une même source : le manque de confiance. »

Et il signale les événements qui ont permis à cette confiance de se fortifier.

« Le pacte de paix, signé à Paris en 1928, bien qu'il
« manque d'un mécanisme autre que celui prévu par la
« S. D. N. et ses membres, est néanmoins un puissant
rempart moral contre la guerre.

« L'entrée des Etats-Unis à la Cour Permanente de
« Justice Internationale, la confiance grandissante dans
« la Cour et l'accroissement du nombre des nations qui
« ont signé la clause facultative marquent des étapes défi-
« nitives et, je crois, irrévocables dans le remplacement du
« pouvoir militaire par une procédure judiciaire dans le
« règlement des disputes internationales. »

Sécurité et désarmement doivent marcher de pair :

« Les étapes vers le désarmement doivent être des
« accords internationaux. Les accords (quels que soient le
« langage utilisé et les chiffres inscrits) doivent supprimer
« l'impression d'une menace des Puissances signataires.
« Au fur et à mesure que la sécurité, sécurité politique et
« juridique, augmente, les accords relatifs aux armements
« devraient être révisés d'une manière correspondante.

« Cette conférence doit donc évaluer la sécurité
« aujourd'hui accordée aux nations par la garantie poli-
« tique à laquelle je viens de me référer, et se mettre
« d'accord sur la limite jusqu'à laquelle elles peuvent
« réduire leurs armements sur l'assurance d'une paix con-
« tinue. »

Puis, M. Mac Donald rappelle les deux principes qui
doivent guider les délégués au cours de leurs travaux :

Tout d'abord, les besoins des divers pays sont dif-

férents, mais ils doivent être équitablement considérés les uns par rapport aux autres, et peuvent être satisfaits dans la forme et les conditions d'un arrangement. Et, en second lieu, en discutant séparément d'une classe particulière d'armements, il faut avoir toujours présent à l'esprit les relations qui existent avec les deux autres catégories d'armements.

Enfin, le Premier Ministre fait allusion aux négociations anglo-américaines en ces termes :

« En juin dernier, après que plusieurs tentatives
« eurent été faites sans succès pour arriver entre les
« Etats-Unis et nous à un état de compréhension qui rendrait possible un large accord international, le Président
« Hoover, par l'entremise de son nouvel ambassadeur à
« Londres, me proposa que nous examinions une fois
« encore nos points de divergence et que, si nous pouvions
« vaincre ce qui jusqu'ici nous avait défiés, nous demandions aux Puissances navales qui avaient pris part à la
« conférence de Washington, en 1922, « de se rencontrer
« à nouveau pour essayer de se mettre d'accord sur un
« équilibre des forces pour arrêter la compétition dans les
« constructions, pour réduire les dépenses navales et
« diminuer les flottes en grandeur, et, comme résultat, de
« présenter à la Commission Préparatoire du Désarmement qui siège à Genève, un arrangement qui peut être
« joint à ses plus larges travaux et former partie des
« matières qui iront plus tard devant une conférence générale du désarmement.

« Ce fut le seul but des conversations et des voyages.
« C'est pour cela que nous sommes ici. »

Les autres délégués, dans leurs discours, marquent la difficulté de la tâche qu'assume cette Conférence, et dans le ferme espoir d'arriver à un accord, promettent leur collaboration franche et loyale avec les Puissances représentées à Londres.

Chacun d'eux exposa, dans un langage dont les termes avaient été longuement et soigneusement arrêtés, les espérances que les peuples, au nom desquels ils parlaient, fondent sur le succès de la Conférence, la déception profonde, dont les conséquences seraient désastreuses, si elle échouait, la bonne volonté enfin que chacun d'eux apporterait à la faire heureusement aboutir.

Ce n'est là que le prélude de la Conférence, une simple prise de contact des délégués, illustrée par des déclarations de principes, marquant uniquement l'esprit dans lequel les diverses délégations sont venues à Londres.

Première phase

LA MÉTHODE DE LIMITATION DES ARMEMENTS NAVALS

Le véritable travail de la Conférence va commencer le lendemain, et se fera principalement au cours de conversations particulières entre les principaux délégués. Les délégués américains, impressionnés par les résultats qu'ont donnés les conversations anglo-américaines de juin à octobre 1929, insistèrent dès le premier jour pour que cette méthode des échanges particuliers de vues entre délégations fut suivie.

Cette procédure est définie ainsi, après les premières conversations : échanges de vues généralement à deux

pays, et où l'un ou l'autre invite à son gré en consultation une ou deux autres nations représentées à la Conférence.

La seconde séance plénière a lieu le 23 janvier, au Palais de Saint-James, mais à huis clos en raison des difficultés de pourparlers aussi délicats entre cinq Puissances. Cette séance est consacrée à l'exposé des « besoins navals » des divers pays, du point de vue de leur situation géographique et de leur responsabilité politique.

Ayant ouvert la séance, M. Mac Donald, président, invite ses collègues à prendre la parole tour à tour, par ordre alphabétique.

M. Stimson (Amérique), rappelle que son pays est d'accord avec l'Angleterre pour la parité de leurs marines de guerre. Il n'a pas d'exposé général à faire sur les besoins navals de son pays. Le délégué de l'Australie et celui du Canada ne présentent pas non plus d'exposés de leurs besoins.

M. Tardieu fait alors l'exposé des besoins de la France, basés sur ses nécessités économiques et militaires. C'est, dit-il, « un inventaire des faits qui motivent la nécessité « et les proportions de sa marine », et « une illustration « du mémorandum général du Gouvernement français du « 20 décembre 1929.

« Les besoins nationaux des Puissances maritimes se « déterminent par des facteurs géographiques, économi- « ques et militaires. Sous réserve des accords internatio- « naux et des garanties que ces accords peuvent com- « porter, le rôle de la marine est triple. Il consiste à : « 1° assurer l'intégrité et la sécurité du littoral métropo- « litain d'outre-mer ; 2° constituer un lien entre la métro-

« pole, les colonies, et les autres territoires dont elle a la
« charge ; 3° garantir à tous égards la libre disposition
« des lignes de communication nécessaires à la vie natio-
« nale.

« J'examinerai brièvement aux trois points de vue
« ci-dessus indiqués les besoins de mon pays.

« *A) Facteurs géographiques* : Il s'agit ici :

« a) de l'importance et de la situation des territoires
« métropolitains.

« b) de l'importance et de la situation des territoires
« coloniaux et autres territoires extérieurs.

« c) de la longueur des côtes.

« d) des lignes de communication.

« a) Terroires métropolitains : les côtes et les ports
« de la métropole française sont dispersés sur trois mers.
« Il en résulte que la flotte métropolitaine est obligatoi-
« rement divisée et ne peut, en cas de guerre, se concen-
« trer qu'en plusieurs jours en employant des routes mili-
« taires dangereuses, commandées par d'autres Puis-
« sances.

« b) Territoires d'outre-mer : Les territoires placés
« sous la souveraineté, sous l'autorité ou sous le mandat
« de la France se caractérisent par leur étendue et par
« leur dispersion.

« Leur étendue est supérieure à celle de l'Europe
« entière : 12 millions de kilomètres carrés. Leur popu-
« lation est de 60 millions d'habitants. La Grande-
Bretagne exceptée, aucune Puissance ne possède un
« domaine comparable.

« L'étendue de nos territoires se double en ce qui
« concerne nos responsabilités, de leur dispersion qui est
« extrême, dans toutes les parties du monde. Il est super-
« flu d'ajouter que cette étendue et cette dispersion ont
« une même conséquence : la longueur des côtes, la lon-
« gueur des lignes de communication, et l'espacement des
« bases qui obligent notre marine à être présente sur
« toutes les mers.

« c) Longueur des côtes (en milles marins) : métro-
« pole : 2.430. — Territoires extérieurs : 15.679. —
« Total : 18.109.

« Seuls l'Empire Britannique, les Etats-Unis et le
« Japon ont une longueur de côtes supérieure.

« d) Lignes de communication : entre la métropole
« et les territoires d'outre-mer, elles donnent un total de
« 38.850 milles marins. Si l'on compare la longueur de ces
« lignes à celles des lignes de communication des autres
« Puissances maritimes, calculées de la même façon, on
« constate que seul l'Empire Britannique dépasse la
« France.

« B) *Facteurs économiques* :

« Chacun des groupes de possessions d'outre-mer qui
« viennent d'être examinés a un rôle propre dans la vie
« économique de la France. Ce rôle s'exprime par l'import-
« tance des échanges d'une part entre la métropole et
« chaque groupe, d'autre part de groupe à groupe. Il est
« donc indispensable que la marine soit en mesure d'as-
« surer en tout temps la police des routes, la sécurité de
« leurs points d'aboutissement, la protection du commerce

« national qui les emprunte et dont l'importance doit être
« chiffrée ici.

« Le commerce des territoires d'outre-mer placés sous
« la souveraineté ou l'autorité de la France représente
« avec la France : 15 milliards de francs, avec l'étranger :
« 15,4. — Total : 30,4. Ces chiffres sont de 1927 ; ceux
« de 1929 leur seront très supérieurs.

« Si l'on considère le commerce extérieur total de la
« France et des territoires qui en dépendent s'effectuant
« par voie de mer, on constate qu'il se monte à 83 mil-
« liards 200 millions de francs, représentant le 66 % du
« commerce total. Seuls, le Japon, l'Empire Britannique et
« les Etats-Unis accusent, à cet égard, un pourcentage
« supérieur.

« C) *Facteurs militaires* :

« A ce point de vue, deux obligations s'imposent à la
« France dont il est superflu de souligner la gravité. Sous
« peine d'être obligée d'entretenir dans ses territoires
« d'outre-mer des forces considérables, la France doit :

« 1° Pouvoir, en tout temps, compter sur sa marine
« pour lui assurer la possibilité de transporter sur un
« point quelconque de son empire, les forces nécessaires.

« 2° Pouvoir, pour la défense de la métropole, dis-
« poser éventuellement de la totalité de ses ressources.

« Il en résulte que la garde des lignes de communi-
« cation qui ont dans sa vie économique une importance
« essentielle, représente pour elle un élément vital de la
« sécurité de son empire.

« Conclusion :

« Tels sont les éléments permanents qui interviennent
« dans la détermination des besoins de la Marine
« française.

« Du fait des accords internationaux, ces besoins
« absolus peuvent, dans une mesure importante, se trans-
« former en besoins relatifs. Ils sont donc, quant aux
« chiffres qui en peuvent résulter, fonction d'une situation
« politique déterminée et des conditions de sécurité exté-
« rieure qui en découlent. Ils dépendent notamment du
« fait de savoir si le pays, en cas de conflit, ne peut
« compter que sur lui-même ou si a été organisée la colla-
« boration internationale contre l'agresseur.

« Il ne s'agissait aujourd'hui que de grouper les don-
« nées de base : c'est à quoi répond mon exposé. »

M. Mac Donald, en qualité de premier ministre britannique prend ensuite la parole. Il souligne l'importance de la liaison qui existe entre les « besoins » en matière de désarmements navals et les « risques » que court la métropole britannique du point de vue de son ravitaillement et insiste de nouveau avec force sur l'identité de l'Angleterre avec sa flotte, laquelle est sa vie même.

M. Mac Donald développe les trois points suivants :

1° Notre pays est une toute petite île qui ne peut pas approvisionner ses propres marchés et sa population. Notre flotte est donc pour nous, non pas un problème de puissance, mais de vie. Notre empire n'est pas un groupement de colonies, il est composé de la réunion de membres d'une

même famille que nous avons le devoir de maintenir groupés.

2° Nos forces navales sont réparties sur le globe en trois groupes principaux pour des besoins de paix et de police.

Il est impossible de les concentrer en un seul groupe en raison de la longueur extrême des voies de communication à protéger.

3° « La mer est notre territoire ». Si nous sommes bloqués par mer, nous sommes bloqués partout. Nous voulons donc avoir la certitude que doit nous donner le reste du monde que nous ne serons pas bloqués par les flottes d'autres pays et que nous conserverons la sécurité qui nous est nécessaire.

Après les délégués de l'Inde et de l'Irlande, le ministre des Affaires Etrangères d'Italie, M. Grandi, présente la thèse italienne. Il insiste à son tour sur le lien qui existe entre les armements et la sécurité ; mais il faut envisager la sécurité du point de vue relatif, non d'un point de vue absolu qui conduirait à la course aux armements. L'Italie est prête à consentir aux réductions les plus radicales, mais elle réserve son droit de régler ses armements suivant les décisions que la Conférence prendra éventuellement.

« Les armements, dit-il, doivent être réduits dans la
« mesure nécessaire à la défense de chaque pays. La sécu-
« rité doit être considérée par rapport aux armements
« des autres nations. Cette base doit être fixée aussitôt que
« possible. L'Italie est une île dépourvue des principales
« matières premières. Moins d'un quart de son ravitaille-

« ment extérieur passe par les cols alpins. La densité de
« sa population, sa configuration montagneuse font qu'elle
« dépend de la mer exclusivement. La mer est notre vie.
« l'Italie a des intérêts mondiaux, elle estime donc que ses
« armements doivent être aussi réduits que possible, mais
« qu'ils ne doivent pas cependant être inférieurs à ceux
« de toute autre Puissance européenne continentale. »

Le délégué japonais, M. Wakatsuki, développe cette formule : sécurité, amitié et bonnes relations. Il exprime l'espoir que la présente Conférence parachèvera l'œuvre de désarmement commencé à Washington.

Comme on le voit, les chefs de délégation se contentent d'exposer les principes généraux de leur politique navale : il ne saurait être question, dans cette première phase, du développement détaillé des programmes navals des Puissances, ni des considérants multiples sur lesquels ils s'appuient.

Après la séance plénière du 23 janvier, les chefs des cinq délégations se sont réunis en vue de déterminer et de mettre au point les questions à discuter à la Conférence. Le communiqué publié à l'issue de cette réunion laisse prévoir des entretiens préparatoires nombreux : « Il a été
« reconnu qu'il y avait un grand nombre de questions à
« mettre au point et que ce travail de préparation nécessi-
« terait un temps considérable et demanderait un certain
« nombre de réunions. »

En dehors de cette première séance plénière, les conversations des délégués portent sur la méthode à adopter pour la limitation du tonnage des flottes de guerre, par tonnage global ou par catégories. Les délégués français

préconisent de nouveau la formule transactionnelle qu'ils ont présentée jadis à Genève (limitation à la fois par tonnage et par catégories, avec faculté pour chaque nation de transférer un certain tonnage, suivant ses besoins, et sous certaines conditions de préavis, d'une catégorie à une autre). Cette solution a déjà reçu l'assentiment des Américains, mais les Anglais hésitent encore à l'accepter.

D'autre part la délégation des Etats-Unis a commencé des échanges de vues avec la délégation japonaise. Le point de vue des Japonais apparaît à ce moment très nettement défini : la grande question pour eux est l'obtention de la proportion de 70 % pour leur marine par rapport à celle des Etats-Unis.

Le 24, les délégations britannique et française se réunissent à nouveau pour discuter de la proposition transactionnelle française de 1927. Il s'agit maintenant de préciser dans ses modalités ce système de limitation, spécialement en ce qui concerne le transfert de tonnage d'une catégorie à une autre. Un certain progrès a été réalisé, puisque le communiqué officiel déclare que « le rapport des experts a fait apparaître sur certains points des résultats encourageants. »

Ces entretiens se continuent en présence de M. Dwight Morrow, de la délégation américaine, et M. Wakatsuki, chef de la délégation japonaise. La formule transactionnelle comporte quatre parties :

- 1° La classification des bâtiments en catégories.
- 2° Le transfert de tonnage d'une catégorie à une autre.
- 3° Les conditions de publicité et de préavis (un an)

par lesquelles une Puissance serait autorisée à transférer ainsi le tonnage d'une catégorie à une autre.

4° Enfin, les modalités de remplacement des unités navales.

La France préconise quatre catégories définies de bâtiments : les « capital-ships » pour lesquels les proportions ont été établies par la Conférence de Washington ; les croiseurs de 10.000 tonnes ; tous les bâtiments auxiliaires de surface et les grands sous-marins ; enfin les sous-marins de 600 tonnes et au-dessous, pour lesquels il ne devrait pas y avoir de limitation de transfert. Les Anglais et les Américains réclament la division des flottes en un plus grand nombre de catégories de navires (9 catégories).

Sur la question de transfert, on parle déjà d'un accord possible sur la base suivante : La faculté de transfert ne serait applicable qu'aux croiseurs d'un tonnage inférieur à 10.000 tonnes et aux contre-torpilleurs. Les navires de ligne, les croiseurs de 10.000 tonnes et les sous-marins ne bénéficieraient pas de la clause de transfert. Toutefois, il resterait encore à définir la limite du tonnage à partir de laquelle, dans la classe des croiseurs par exemple, la faculté de transfert deviendrait applicable. Il faut, d'autre part, déterminer la quantité de tonnage qui pourra faire l'objet, en une fois, du préavis de transfert. Enfin, la question du remplacement donne lieu à des problèmes assez complexes (durée des unités navales, etc...) qu'il faut élucider.

Quoiqu'il en soit, on a l'impression d'être, grâce à la formule transactionnelle française qui sert de base à la discussion, sur un terrain solide. Le travail de la Confé-

rence avance, lentement, en raison des conversations franco-britanniques dans lesquelles s'accomplit un travail complexe et difficile.

Le 27 janvier, les cinq principaux délégués à la Conférence navale se réunissent à nouveau pour établir le programme des questions à discuter à la Conférence. La Grande-Bretagne, soutenue par le Japon, désirerait commencer la discussion par la question des cuirassés, mais les Etats-Unis préféreraient mettre au premier plan la question des croiseurs. La Délégation française désire voir aborder en premier lieu les questions de méthode, préciser comment se définira la limitation des armements navals : par des proportions numériques ou par catégories, comme à Washington, ou par tonnage global et tonnages particuliers, avec faculté de transfert de ces tonnages entre les catégories. Les Italiens, de leur côté, demandent un examen immédiat des problèmes dont a à s'occuper la Conférence navale. L'effort italien tendrait donc à ramener à la question des proportions, comme à Washington, l'intérêt qui s'est porté jusqu'à présent sur la question de méthode à adopter pour la limitation éventuelle des armements navals.

On décida de faire discuter la question par les Puissances dans l'ordre alphabétique des Puissances qui ont présenté des suggestions nouvelles. Or, la question de savoir quelle formule sera discutée d'abord par la conférence a une importance considérable, puisque la première décision qui interviendra fixera, en réalité, les principes sur lesquels s'engageront définitivement les délibérations.

Le 28, les cinq premiers délégués décident de tenir

une séance plénière le 30, où la presse sera admise, pour la présentation des diverses propositions par les représentants des Puissances dans l'ordre alphabétique. La thèse française sera examinée d'abord, puis une proposition britannique demandant la limitation des armements navals par catégories ; enfin les propositions italiennes comportant la détermination des proportions et des tonnages totaux pour chaque flotte.

Un Comité de dix membres comprenant deux représentants de chaque délégation est constitué en vue de cette discussion du 30 janvier : les délégués pourront être assistés de leurs experts.

On a manifesté tout d'abord quelque surprise que la délégation britannique ait demandé à faire figurer au programme de cette séance plénière sa proposition première, relative à la limitation du tonnage par catégories, et l'on s'est demandé s'il fallait en conclure que l'Angleterre en revenait à sa thèse primitive. En réalité, il semble que la proposition britannique n'a été mise en avant que pour faire pendant, en quelque sorte, à la thèse française du tonnage global et pour mieux faire ressortir le caractère inévitable de la formule transactionnelle à laquelle on aboutira comme solution nécessaire. On s'achemine vers un compromis entre la conception anglaise de la limitation par catégories et la thèse française de la limitation par tonnage global. Ce compromis s'effectuerait sur la base de la proposition transactionnelle française de Genève, en 1927, mais cette formule subirait un certain nombre de modifications.

Cette importante séance du 30 janvier, troisième

séance plénière de la Conférence, est ouverte par M. Mac Donald, président, qui expose comment se présente l'ordre du jour :

« Depuis le début de la Conférence, dit-il, celle-ci a
« suivi une double voie. Il est impossible d'aborder, dès
« le début, en séance plénière, tous les problèmes ; aussi
« les différentes délégations ont-elles procédé à des
« échanges de vues entre elles, afin de supprimer tout
« malentendu et de préparer les compromis et les accords.
« Outre cela les chefs des délégations se sont réunis
« presque chaque matin pour examiner le travail qu'il y
« avait lieu de faire et le programme de la Conférence.

« Le résultat de ces deux opérations parallèles est
« la liste de questions qui vous est présentée par les trois
« délégations indiquées, avec la proposition d'en renvoyer
« l'examen à un comité qui serait à créer. Mais, avant
« de s'occuper de la création de ce comité, et du fond
« même des sujets inscrits à l'ordre du jour, je dois vous
« informer que l'Italie considère les deux points men-
« tionnés en regard de son nom comme étant des questions
« de principe plutôt que de méthode ».

Et le premier ministre britannique passe la parole à M. Grandi, qui fait la déclaration suivante :

« L'ordre du jour qui nous est soumis, dit-il, contient
« sous le titre : « Questions générales » six points dont
« trois sont présentés par la délégation française, un par
« la délégation britannique, deux par la délégation ita-
« lienne.

« Il résulte d'un examen de ces six points que les
« problèmes posés ne peuvent pas être placés tous sur le

« même plan. Les trois points soulevés par la France et
« celui que soulève la Grande-Bretagne se rapportent
« pratiquement aux mêmes problèmes. Il s'agit de déter-
« miner si la limitation des armements navals doit reposer
« sur le système de tonnage global, sur celui de la limi-
« tation par catégories, ou sur un système intermédiaire,
« tel que celui qu'apporte la proposition transactionnelle
« française. Ce sont là des questions de méthode.

« D'autre part, les deux points soumis par la délégation
« italienne soulèvent une question de principe, à
« savoir la fixation de la proportion des forces entre les
« flottes, et une question de fait, à savoir la détermina-
« tion du niveau maximum du tonnage global pour les
« cinq Puissances.

« En plaçant ces deux points à l'ordre du jour, la
« délégation italienne s'est proposée de demander que la
« conférence arrête les principes généraux et les critères
« politiques du désarmement.

« Les problèmes de méthode et les questions techni-
« ques spécialement peuvent se présenter en effet sous
« des aspects différents et revêtir des degrés d'import-
« tance variables pour un pays selon le niveau différent
« auquel les tonnages globaux seront fixés et selon la
« proportion des forces. Certaines délégations ont jugé
« qu'il serait plus prudent, pour le moment, de s'abstenir
« de discuter ces deux points. S'il en est ainsi, nous
« consentons à attendre. Aux yeux de la délégation ita-
« lienne, la question posée n'est pas une question de
« procédure, mais bien de substance. Du moment que
« nous sommes d'accord pour que les deux points en

« question demeurent à l'ordre du jour de la conférence,
« je ne fais pas de difficulté pour accepter que les ques-
« tions de méthode et de procédure qui figurent à notre
« ordre du jour soient examinées dans l'intervalle.

« Je dois toutefois déclarer, que, si la délégation
« italienne est disposée à participer à la discussion des
« points qui précèdent, elle n'est pas disposée à s'engager
« sur des questions de méthode, ni sur un point particu-
« lier du problème du désarmement tant que les deux
« questions fondamentales de la détermination des pro-
« portions et du niveau maximum des tonnages globaux
« n'auront pas été réglées ».

M. Mac Donald prend acte de la réserve formulée par M. Grandi : les deux questions soulevées par la délégation italienne seront réservées et ne seront pas soumises à la décision de la conférence de ce jour. Il donne la parole à M. Stimson, chef de la délégation américaine, qui présente le projet de résolution suivant :

« Il est décidé que les questions de méthode et de
« procédure comprises sous l'en-tête « Questions géné-
« rales » dans l'ordre du jour présentement discuté par les
« chefs des délégations et comprenant spécialement les
« suggestions du Gouvernement français et du Gouver-
« nement britannique quant à la limitation du tonnage
« global ou par catégories respectivement et les méthodes
« de transfert suggérées par le Gouvernement français,
« seront renvoyées à une commission composée de repré-
« sentants désignés par les délégations représentées à la
« conférence avec mandat d'examiner soigneusement les
« possibilités et l'effet probable des dites méthodes par

« rapport aux flottes des nations respectives susdites et
« de rapporter son point de vue à la Conférence par
« l'intermédiaire des chefs des délégations respectives ».

M. Stimson fait un bref exposé justificatif de sa motion et fait appuyer ses observations par M. Gibson en raison de la longue expérience qu'a celui-ci des conférences du désarmement.

M. Gibson fait l'historique des efforts accomplis à Genève depuis 1926 pour déterminer la méthode de limitation des armements navals ; il fait observer que, bien que préférant la limitation par catégories, les Etats-Unis ont donné leur adhésion à la proposition transactionnelle française à deux reprises, après le compromis naval franco-britannique de 1928, et à la Commission préparatoire en avril 1929. Et il reconnaît que les flottes plus limitées, ayant une tendance à se spécialiser, préfèrent un système permettant plus d'élasticité dans l'aménagement de leur tonnage.

M. Tardieu, chef de la délégation française, prend ensuite la parole. Il insiste sur l'importance que présente, à l'ouverture de la Conférence, la question de méthode de limitation des armements. Sans revenir sur l'exposé de M. Gibson il rappelle que depuis 1927, le Gouvernement français s'est efforcé d'assouplir sa proposition transactionnelle dans une forme qui soit adaptable à toutes les solutions, et c'est dans ces conditions que la délégation française demande qu'elle soit immédiatement soumise à l'examen du Comité qui doit être aujourd'hui désigné, sur la base de la motion présentée par M. Stimson.

M. Alexander, premier lord de l'Amirauté, expose alors

la méthode de limitation par catégories, que préfèrent la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon, parce qu'elle assurerait plus de sécurité et plus d'économies par l'élimination de la compétition. La Grande-Bretagne n'est pas opposée cependant à la formule transactionnelle française, mais elle veut être assurée que les transferts de navires d'une catégorie à une autre n'auront pas pour effet d'ébranler la confiance entre les nations navales, et pour cette raison, elle demande que l'opération des transferts ne s'applique qu'aux catégories les moins élevées de navires. Elle se rallie donc à la motion de M. Stimson tendant à la discussion de la proposition transactionnelle française.

M. Mac Donald met aux voix la motion de M. Stimson, qui est adoptée à l'unanimité. Il est entendu que cette Commission ainsi créée n'aura pas à prendre de décisions à la majorité, mais seulement à faire des recommandations à la Conférence.

C'est là un premier résultat acquis, qui est de première importance : les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont accepté définitivement que la proposition transactionnelle française servit de base à la discussion sur la méthode de limitation des armements navals.

Le « comité des méthodes » qui devait entreprendre sa tâche aussitôt, vit sa réunion retardée par deux difficultés qui surgirent après la séance plénière du 30. L'une est relative à la représentation des Dominions, l'autre à la constitution de la sous-délégation de chaque pays dans ce Comité. Il avait été entendu que les Dominions seraient représentés collectivement par un de leurs délégués, celui

du Canada. Or, ils demandent après à participer tous aux travaux du Comité.

D'autre part, la Grande-Bretagne devant être représentée dans ce Comité par son ministre de la marine, M. Alexander, les Etats-Unis par M. Adams, secrétaire d'Etat à la marine et l'Italie par l'amiral Serriani, il fut question pour la France et le Japon de modifier leur représentation.

En définitive, la conférence elle-même fut de nouveau convoquée le 31, et reprit la discussion de la motion Stimson.

Cette procédure aboutit à confier à la première commission elle-même, c'est-à-dire à la commission composée de tous les principaux délégués, l'examen de la formule transactionnelle française.

Cette reprise de discussion comporta quelques interventions assez brèves. L'amiral Serriani exposa de nouveau la thèse de l'Italie, se déclarant partisan de la limitation par tonnage global et répétant la réserve formulée sur le fond du débat.

M. Wakatsuki, qui n'avait pas parlé la veille, expose la nécessité d'un compromis entre le système global, qu'il estime dangereux, et la limitation par catégories, qui paraît manquer d'élasticité.

M. Massigli exposa alors la proposition transactionnelle française à la Conférence. M. Tardieu proposa ensuite que la Conférence prît elle-même la proposition française comme base de discussion. La procédure adoptée fut la suivante : le Secrétaire général de la Conférence distribua le texte de la proposition française aux diverses

délégations en les invitant à faire parvenir leurs observations qui seront communiquées aux autres délégations. La Conférence s'ajourna au 4 février.

Le texte de la proposition navale transactionnelle française ainsi arrêté diffère en plusieurs points de la proposition du 11 avril 1927. La formule française a été modifiée pour lui donner à la fois plus de souplesse et de précision et pour apaiser les inquiétudes des Puissances qui avaient manifesté leur préférence pour la limitation par catégories.

Même dans la forme où elle est à ce moment présentée, la formule transactionnelle n'est pas définitive, mais sujette encore à des modifications que pourront lui imposer les membres de la Conférence. En voici le texte officiel, tel qu'il fut transmis pour étude aux délégations :

« La limitation du matériel naval porte sur le matériel flottant.

« Elle comporte : 1° des mesures de limitation ; 2° des mesures de publicité ; 3° des règles de remplacement.

« 1° *Mesures de limitation.*

« a) La limitation du matériel flottant porte sur le tonnage global, c'est-à-dire sur la somme des déplacements individuels de tous les navires susceptibles d'être employés comme unités combattantes, à l'exception de ceux qui sont spécifiés comme n'étant pas sujets à limitation.

« Le tonnage global maximum qu'aucune haute partie contractante ne devra dépasser pendant la durée d'application de la convention, est fixé à tonnes.

« Le tableau I indique, pour chacune des hautes parties contractantes, le tonnage global que, compte tenu de la limite fixée au précédent alinéa et de la situation présente de la sécurité, elle déclare s'engager à ne pas dépasser pendant la durée d'application de la convention ;

« b) Le déplacement-type unitaire des navires mis en chantier

à partir de la mise en vigueur de la convention ne devra pas dépasser tonnes ;

« c) L'artillerie des navires mis en chantier à partir de la mise en vigueur de la convention ne devra pas dépasser le calibre de m/m.

« 2° Mesures de publicité.

« Les limitations indiquées à la partie 1° sont complétées par les mesures de publicité ci-après :

« a) Le tableau II indique, en tonnages par classes, la manière dont chacune des hautes parties contractantes entend répartir, pendant la durée d'application de la convention, le tonnage global qu'elle a limité au chiffre indiqué, en ce qui la concerne, au tableau I.

« Pour chaque classe, ce tonnage correspond au chiffre qui ne dépassera pas, pendant la durée de la convention, la somme des déplacements individuels de tous les navires simultanément en service et dont les caractéristiques sont celles de ladite classe.

« Les classes ci-dessus visées sont définies comme suit :

« Classe a. — Bâtiments dont le déplacement — type unitaire dépasse 10.000 tonnes, ou dont l'artillerie dépasse le calibre de 203 m/m ;

« Classe b. — Bâtiments légers de surface dont l'artillerie dépasse le calibre de 155 m/m. ;

« Classe c. — Bâtiments légers de surface, dont l'artillerie ne dépasse pas le calibre de 155 m/m. ;

« Classe d. — Bâtiments sous-marins ;

« Classe e. — Bâtiments porte-aéronefs ;

« Classe f. — Bâtiments spéciaux (mouilleurs de mines, bâtiments-écoles, transports d'aéronautique, etc...).

« b) Dans la limite du tonnage global indiqué au tableau I, et sauf conditions plus strictes résultant de conventions particulières auxquelles elle est ou deviendra partie, chacune des hautes parties contractantes peut modifier cette répartition sous la double condition suivante :

« 1° Les tonnages par classe indiqués au tableau II ne subiront, en aucun cas, une augmentation ou un prélèvement supérieur aux chiffres indiqués dans le tableau annexé ;

« 2° Le montant du tonnage d'une classe à transférer dans une autre sera notifié aux autres hautes parties contractantes un an au moins avant la mise sur cale du ou des navires, à la construction du ou desquels le tonnage transféré est affecté.

« c) Chacune des hautes parties contractantes fera connaître, dans le mois qui suivra la mise sur cale de tout navire construit pour son compte, le type et le déplacement de ce navire. Ces informations seront complétées, au moment du lancement, par la publication des caractéristiques principales de l'armement du navire.

« 3° *Règles de remplacement.*

« d) Alors même qu'ils n'auraient pas encore été déclarés comme mis en service, les navires en construction seront considérés comme en service, lorsqu'il se sera écoulé, depuis leur mise sur cale, une durée de ans pour la classe A, de ans pour la classe B, etc..., etc...

« A ce document sont annexés les deux tableaux en blanc, dont il est question dans la proposition ; l'un (tableau I), où figurerait le tonnage global attribué aux Etats-Unis, à l'Empire Britannique, à la France, à l'Italie, au Japon ; l'autre (tableau II), où serait indiquée, pour chacune des cinq puissances contractantes, la répartition de leur tonnage respectif en bâtiments légers de surface, sous-marins, porte-aéronefs, bâtiments spéciaux. »

Cette première étape franchie — celle de l'adoption de la proposition transactionnelle française comme base de discussion — il y eut quelques jours de répit. Mais les difficultés sont encore loin d'être écartées. On est d'accord sur le fond de la formule, mais on ne l'est pas encore sur les conditions de son application.

La presse internationale se fait l'écho de toutes les objections qu'on prétend y faire, et chacun envisage les catégories de bâtiments, la définition de leur armement et les facilités de transfert pour une partie du tonnage sous l'aspect le plus favorable à sa propre cause. Ce sont là des discussions inévitables dès l'instant où l'on examine de près le mode d'application d'une même formule de limitation pour cinq flottes dont les besoins sont absolument différents.

Le 4 février, le « comité des méthodes » se réunit et

la discussion est ouverte sur la première partie de la proposition transactionnelle française qui fixe les mesures de limitation.

En premier lieu, le projet français stipule que les Puissances, parties à la convention envisagée, devront s'engager, pendant sa durée d'application, à ne pas dépasser le tonnage global maximum qui sera fixé d'un commun accord entre elles, par la Conférence. Sur ce point, aucune difficulté n'a été soulevée. Le délégué italien a même reconnu volontiers que le texte actuel, par sa précision, est plus satisfaisant que la formule primitive de la proposition de 1927.

En second lieu, la proposition transactionnelle de base comportait la limitation du déplacement-type unitaire des navires, à partir de la mise en vigueur de la future convention. Par cette disposition se trouve établie la nécessité de procéder à un classement des différents types d'unités combattantes.

M. Massigli, au nom de la France, a insisté pour que, chacune des nations contractantes demeurant maîtresse de la répartition de son tonnage global dans les diverses catégories, en s'inspirant des seules nécessités de la sécurité, il fut suffisant de faire connaître la répartition arrêtée dans sa pleine souveraineté, à la veille de la conclusion de la convention finale, quand tous les autres éléments en auraient été adoptées entre les intéressés.

Mais les représentants d'autres Puissances, comme M. Alexander, premier lord de l'Amirauté, toujours favorables au fond à la limitation par catégories bien plus que

par tonnage global, désirent que la Conférence discute et fixe cette répartition.

Sans se montrer absolument hostile au principe des négociations sur ce sujet, le délégué français a néanmoins fait observer qu'il s'agissait là d'un problème politique qui dépassait le cadre des études du « comité des méthodes » et qui devait être tranché par les chefs des cinq délégations ; de plus, M. Massigli a démontré la nécessité de réserver les droits dans ce domaine des Puissances maritimes, membres de la Société des Nations et non représentées à la Conférence de Londres, jusqu'à ce que la limitation des armements navals soit à nouveau évoquée à Genève.

Dans ces conditions, la discussion du « comité des méthodes » en resta là.

Ce même jour, il est intéressant de noter que la délégation japonaise aborda, pour la première fois, avec la délégation américaine, la discussion détaillée de ses revendications, au cours d'une entrevue qui dura plus de deux heures.

Le 6 février, la discussion se poursuit, en séance de la 1^{re} Commission de la Conférence navale, sur les principes généraux de la première partie de la formule transactionnelle française. Elle aboutit à la décision de constituer un comité d'experts en vue de rédiger des rapports qui seront soumis à l'examen d'une prochaine séance de la commission et pour examiner certaines questions techniques. Ces rapports porteront d'une part sur la rédaction définitive à donner à la première section de la proposition transaction-

nelle, d'autre part, sur certaines questions techniques soulevées à la classe f) dans la classification française de navires, à savoir les bâtiments dits spéciaux : mouilleurs de mines, bateaux-écoles, bateaux-ateliers, etc...

Quant aux divergences qui existent entre la classification française et la classification anglaise des navires, elles portent sur les classes b) et c), bâtiments légers de surface. La délégation française propose deux classes seulement, distinguées par le calibre maximum de l'armement : classe b) : bâtiments légers de surface dont l'artillerie dépasse le calibre de 155 ^m/_m; classe c) : bâtiments légers de surface, dont l'artillerie ne dépasse pas le calibre de 155 ^m/_m. Alors que la conception britannique demande une catégorie de croiseurs subdivisée en deux sections : a) croiseurs portant des canons de 8 pouces (203 ^m/_m), b) croiseurs portant des canons de 6 pouces (155 ^m/_m) ou au-dessous, et une catégorie distincte pour les destroyers.

Deuxième phase

LES PROPOSITIONS PRÉCISES DE CHAQUE PAYS ET LA QUESTION DES SOUS-MARINS

La question de l'égalité des flottes britannique et américaine, qui a fait l'objet d'un accord de principe entre MM. Hoover et Mac Donald en 1929, restait à préciser sur plusieurs points. Le 6 février également, M. Stimson communique l'exposé complet des propositions américaines :

« 1° Avec la Grande-Bretagne :

« Parité immédiate dans chaque classe de navires. Le tonnage

brut de chacune des deux flottes est approximativement de 1.200.000 tonnes. Les négociations qui ont eu lieu l'été dernier, entre le président Hoover et le premier ministre britannique Mac Donald, ont pratiquement réduit les discussions sur la parité entre eux à une différence presque insignifiante de 24.000 tonnes en ce qui concerne les tonnages respectifs de la catégorie des croiseurs. Nous proposons de combler cette différence de la façon suivante :

« Suivant notre propre suggestion, la différence actuelle du tonnage entre les deux flottes de croiseurs sera réduite à 12.000 tonnes. Comme gros croiseurs à canons de 8 pouces (203 m/m), la Grande-Bretagne en aura 15 et les Etats-Unis 18, ce qui donne un avantage de 30.000 tonnes en faveur de ceux-ci. Pour les plus petits croiseurs à canons de 6 pouces (155 m/m.), la Grande-Bretagne aura 42.000 tonnes de plus que les Etats-Unis.

« Afin d'assurer aux deux pays une exacte égalité de chances, les Etats-Unis suggèrent que chacun des deux pays aura la faculté de reproduire exactement la flotte de croiseurs de l'autre. Ainsi, la Grande-Bretagne, en réduisant le nombre de ses petits croiseurs, aura la possibilité d'augmenter le nombre de ses croiseurs de 15 à 18, afin de lui assurer un tonnage total de 327.000 tonnes, qui est le total exact que réclament actuellement les Etats-Unis. De leur côté, les Etats-Unis auront la faculté, en réduisant de 18 à 15 le nombre de leurs gros croiseurs, d'augmenter celui de leurs petits croiseurs, de manière à s'assurer un tonnage total de 339.000 tonnes, chiffre réclamé actuellement par la Grande-Bretagne.

« En ce qui concerne les cuirassés ou capital-ships, nous suggérons d'en réduire le nombre des deux côtés, de façon à égaliser nos flottes en 1931, au lieu de 1942. En ce moment, la flotte des cuirassés britanniques est supérieure de deux unités à la nôtre.

« Pour les destroyers et pour les navires porte-avions, nous suggérons l'égalité de tonnage et, pour les sous-marins, le tonnage le plus bas possible.

« Comme on le sait, nous souscrivions volontiers à l'abolition totale des sous-marins s'il est possible d'obtenir le consentement des cinq puissances à cette mesure. Mais, en tout cas, nous proposons que les opérations des sous-marins soient limitées en temps de guerre par les mêmes règles de droit international que pour les navires de surface opérant contre des navires marchands de telle sorte qu'ils ne puissent les attaquer s'ils ne sont pas en mesure de sauver les passagers et les équipages.

« 2° La proposition de pourcentage que nous avons faite aux Japonais devrait donner des effets généraux satisfaisants pour nous,

et, nous l'espérons, pour eux également, étant donné nos relations dans le passé. Notre proposition n'est pas basée sur une proportion identique sur toutes les catégories de navires.

« Nous n'avons pas fait de propositions aux Français, ni aux Italiens ; leurs intérêts ne sont pas assez directement rattachés aux nôtres pour que nous jugions opportun de leur faire des suggestions en ce moment.

« Bien entendu, un règlement du problème franco-italien est essentiel pour l'accord envisagé.

« Les délégués des Etats-Unis ne se croient pas libres de discuter d'autres détails de chiffres. Il est évident que l'énoncé par d'autres de chiffres hypothétiques ne pourrait que soulever des controverses.

« Notre délégation est unanime sur tous les points de notre programme et nous avons pleine confiance que, d'accord avec les autres délégations, le but essentiel de la conférence pourra être atteint, en d'autres termes, qu'elle pourra mettre fin à la rivalité des armements par une limitation compatible avec la sécurité nationale.

« C'est là ce que je juge inutile de dire jusqu'à ce que nos propositions aient été examinées par les délégations auxquelles nous les avons communiquées. »

Cette déclaration de M. Stimson amène chaque délégation à préciser son point de vue et à prononcer des chiffres.

Le 7 février, le Gouvernement britannique publie un mémorandum, ou plus exactement un résumé de plusieurs mémorandums préparés en vue de la Conférence navale.

C'est la substance de plusieurs études, ou rapports plus développés, destinés à fournir, sous une forme brève et claire, les idées directrices du Gouvernement de la Grande-Bretagne touchant les principes de la Conférence et les problèmes particuliers qui y sont posés. Après un certain nombre de considérations générales, le mémorandum britannique passe aux propositions précises :

« L'accord devra s'établir non seulement sur le tonnage global, mais sur les dimensions des bâtiments envisagés individuellement dans les différentes catégories et sur le tonnage utilisé par chaque nation dans chacune de ces catégories.

« Les catégories devront être les suivantes : capital-ships, navires porte-aéronefs, croiseurs, destroyers et sous-marins.

« Un accord par catégories est nécessaire afin d'éliminer la concurrence des constructions et d'assurer l'équilibre entre les flottes. Ces deux points présentent une importance essentielle pour parvenir à la sécurité. Ce n'est pas seulement le tonnage global qui compte, mais encore l'emploi qui est fait de ces tonnes. Aussi, un accord est-il nécessaire sur ce dernier point.

« En même temps, il peut être opportun d'autoriser le transfert d'un pourcentage du tonnage alloué aux différentes catégories dans d'autres catégories. Le Gouvernement Britannique, cependant, n'est pas favorable à un système de transfert général. Il est opposé à l'application du transfert pour les capital-ships, les navires porte-aéronefs et les sous-marins.

« En ce qui concerne les croiseurs, il serait disposé à autoriser le transfert de la classe des navires armés de canons de 8 pouces (203 m/m) dans celle de 6 pouces (155 m/m) dans une proportion qui reste à fixer. Ces dispositions auraient pour objet de prendre en considération les besoins particuliers des pays auxquels une proportion importante de petits croiseurs est nécessaire.

« Le Gouvernement propose que le nombre de capital-ships fixé, pour chaque signataire, par le traité de Washington, soit réalisé dans les dix-huit mois qui suivront la ratification du traité qui résultera de la conférence actuelle, au lieu de l'être en 1935, et que, dans l'intervalle, tout l'ensemble de la question des capital-ships fasse l'objet de négociations entre les puissances intéressées.

« Le Gouvernement préconisera une réduction sans, bien entendu, vouloir rompre l'équilibre obtenu à Washington. Ses experts sont partisans de réduire le déplacement du capital-ships de 35.000 à 25.000 tonnes, et le calibre des canons de 16 pouces (406 m/m.) à 12 pouces (305 m/m.) ; ils estiment également que la durée d'existence devrait être portée de 20 à 26 ans. Le Gouvernement espère qu'il sera procédé à un échange de vues à ce sujet durant la conférence.

« Il verrait même très volontiers la conclusion d'un accord stipulant la disparition complète des battle-ships en temps voulu. Il considère, en effet, que ces bâtiments n'ont qu'une valeur très con-

testable en raison de leurs dimensions, du coût de leur construction et du développement de l'efficacité des attaques aériennes et sous-marines.

« Le Gouvernement désirerait également que le tonnage et le calibre de l'artillerie des navires porte-aéronefs fussent limités.

« Il suggère que les bâtiments de 10.000 tonnes et au-dessous soient compris dans le tonnage total de cette catégorie, lorsqu'ils sont utilisés comme navires porte-aéronefs. Il propose de réduire le tonnage total des navires porte-aéronefs, pour les flottes britannique et américaine, du chiffre de 135.000 tonnes stipulé par le traité de Washington, à 100.000 tonnes par exemple, ainsi que d'adapter le tonnage alloué aux autres nations dans le même traité.

« Il propose, en outre, que les dimensions maxima des navires porte-aéronefs soient ramenées à 25.000 tonnes maxima, et que leur durée d'existence soit fixée à 26 ans au lieu de 20.

« Il avait été envisagé, au cours des conversations récentes entre les gouvernements des Etats-Unis et la Grande-Bretagne, que les croiseurs seraient groupés dans une catégorie unique, laquelle à son tour serait subdivisée en croiseurs portant des canons de 8 pouces (203 m/m.) et croiseurs portant des canons de 6 pouces (155 m/m.), et au-dessous. On avait également estimé alors que les besoins du Commonwealth britannique comporteraient un tonnage total de 339.000 tonnes, réparti entre 50 croiseurs.

« Des arrangements définitifs seront subordonnés à la décision que prendra la conférence touchant la limitation du déplacement des unités. Le gouvernement britannique propose que la limite du tonnage des croiseurs de 8 pouces demeure fixée à 10.000 tonnes, ainsi que le stipule le traité de Washington et qu'il soit fixé une limite de tonnage sur les unités plus petites. Cette limite serait d'environ 6.000 à 7.000 tonnes. Il suggère que, dans cette dernière classe seule, une proportion déterminée soit affectée à des unités atteignant le déplacement maximum indiqué ci-dessus et que la durée d'existence des croiseurs soit fixée à 20 années.

« En ce qui concerne les destroyers, il propose que la limite de tonnage soit fixée, pour les conducteurs de flottilles, à 1.850 tonnes, et pour les torpilleurs à 1.550 tonnes. Le calibre maximum des canons, pour les deux classes de torpilleurs, serait de 5 pouces (125 m/m.).

« Le programme britannique actuel de construction de torpilleurs comporte un chiffre total de 200.000 tonnes, mais il pourra être réduit si les programmes de construction de sous-marins des autres puissances sont réduites. Il est évident, en effet, que les

dimensions et le tonnage total des torpilleurs dépendent nécessairement, pour une large part, des dimensions et du tonnage total des sous-marins.

« Le Gouvernement propose l'abolition des sous-marins. Les experts estiment que l'expérience de la dernière guerre a détruit la thèse que le sous-marin est seulement une arme défensive et ils estiment qu'en temps de guerre ils constituent une arme agressive.

« Si l'abolition du sous-marin ne peut être adoptée, le Gouvernement britannique présentera des propositions qui limiteront rigoureusement leur emploi aux besoins défensifs.

« De toute façon, il préconisera la limitation du sous-marin au niveau le plus bas possible, et il se propose de recommander que l'on reprenne le traité signé à Washington en 1922, mais non ratifié par toutes les puissances signataires, qui réglementait dans l'intérêt de l'humanité l'emploi des sous-marins contre les navires de commerce.

« En ce qui concerne les bâtiments auxiliaires qui ne rentrent pas strictement dans la force des flottes, le Gouvernement propose qu'ils soient spécifiés. Il préconise également la publication, par chaque Gouvernement, de listes annuelles des bâtiments de cette classe, en service ou en chantier. »

Pendant ce temps, la sous-commission technique chargée de l'examen des problèmes que lui a confié la première commission a presque achevé son travail sur la première partie de la proposition transactionnelle française (mesures de limitation) et sur la classification des bâtiments. Elle a examiné également la question de la présentation des catégories et réussi à établir un seul tableau qui serait satisfaisant pour tout le monde.

Au cours des entretiens qui ont lieu pendant les jours suivants, on a l'impression qu'on va aborder les problèmes essentiels de la conférence : réalisation de la parité anglo-américaine ; revendication japonaise de 70 % de la puissance navale des Etats-Unis ; problème des sous-marins ;

déclaration des tonnages maxima correspondant aux besoins de chaque Puissance.

Une séance plénière est décidée pour le 11 février, où sera examinée la question des sous-marins. En attendant il est question de revendications précises formulées par M. Stimson en vue de réaliser une parité plus absolue entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne dans la catégorie des capital-ships.

Les Américains auraient effectivement proposé de réaliser une parité plus complète entre les deux puissances navales en obtenant le droit de bâtir un cuirassé du type *Rodney* (33.900 tonnes) et en déclassant quatre vieilles unités au lieu de trois : *Florida*, *Utah*, *Arkansas*, *Wyoming*. Le but est de réaliser la parité à 15 cuirassés pour chacune des deux flottes dès 1931, au lieu de 1936. Les Etats-Unis, qui ont actuellement 18 bâtiments de ligne, n'en auraient plus que 15. La Grande-Bretagne ayant, de son côté 20 cuirassés, devrait en sacrifier 5 d'ici à l'année prochaine, à savoir, les 4 de la classe *Iron-Duke*, plus le *Tiger*. La thèse des Américains qui réclament la parité aussi absolue que possible avec la Grande-Bretagne, est que, dans l'état actuel des choses, les 15 cuirassés qui resteraient aux Etats-Unis, seraient, dans l'ensemble, moins modernes que les 15 vaisseaux britanniques correspondants. A cela les Anglais répondent par une comparaison entre la puissance de l'artillerie de ces deux groupes de 15 cuirassés, montrant que si les « capital-ships » américains sont plus vieux, ils sont, en revanche, plus formidablement armés : 24 canons de 16 pouces (406 ^m/_m), du côté américain, contre 18 du côté anglais. Si, de surcroît,

les Etats-Unis construisaient maintenant un cuirassé du type *Rodney*, la supériorité numérique des Américains en canons de forts calibres aurait augmenté de 9 bouches à feu, passant de 24 à 33.

Quant au Japon, il ne paraît pas devoir accepter les proportions contenues dans les propositions Stimson.

D'après le plan de M. Stimson, une proportion de 60 % est allouée au Japon dans toutes les catégories, sauf pour les sous-marins au sujet desquels le Japon recevrait 66,6 % du tonnage anglais ou américain.

Le tableau suivant permet de comparer l'état des flottes qui résulterait du plan Stimson :

Etats-Unis. — Bâtiments de ligne 525.000 tonnes ; porte-avions 135.000 ; croiseurs avec canons 8 pouces (203 ^m/_m) 180.000 ; croiseurs avec canons de 6 pouces (155 ^m/_m) 147.000 ; destroyers 150.000 ; sous-marins 60.000. *Total : 1.197.000.*

Grande-Bretagne. — Bâtiments de ligne 525.000 ; porte-avions 135.000 ; croiseurs 8 pouces 150.000 ; croiseurs 6 pouces 189.000 ; destroyers 150.000 ; sous-marins 60.000. *Total : 1.209.000.*

Japon. — Bâtiments de ligne 315.000 (60 % du tonnage américain) ; porte-avions 81.000 (60 %) ; croiseurs 8 pouces 108.000 (60 %) ; croiseurs 6 pouces 88.000 (60 %) ; destroyers 90.000 (60 %) ; sous-marins 44.000 (66,6 %). *Total : 722.000 (60,3 %).*

Il va insister très vivement pour obtenir une puissance totale égale à 70 % de la nation la plus forte en grands croiseurs.

Le 11 février, la quatrième séance plénière de la conférence navale s'ouvre. Après avoir résumé l'état des travaux, M. Mac Donald rappelle que l'ordre du jour comporte en premier lieu la question des sous-marins, et précise qu'il n'y aura pas de discussion, mais seulement une série d'exposés.

M. Alexander expose le point de vue britannique.

Après avoir déclaré qu'il se rendait compte de l'honneur et de la lourde responsabilité qui lui incombait en introduisant dans la discussion la proposition de ses collègues, demandant que l'usage des sous-marins en vue d'un but de guerre fût totalement aboli, M. Alexander a souligné que cette proposition ne devait causer aucune surprise, puisqu'elle avait été mise en avant par les Gouvernements successifs de Sa Majesté, notamment à la Conférence de Washington.

Ayant repris un certain nombre d'arguments qui sont à la base de la thèse britannique et qui furent exposés déjà à la Conférence de Washington, M. Alexander résume ainsi ceux qui militent en faveur de la suppression de l'arme sous-marine :

1° Intérêt général de l'humanité ; 2° Du point de vue britannique, ces navires sont d'abord des navires offensifs ; 3° Leur abolition contribuerait grandement au désarmement ; 4° Elle réaliserait une importante économie budgétaire ; 5° Elle supprimerait une cause de risques pour les marins.

A défaut d'un accord pour la suppression des sous-marins, le Gouvernement britannique estime qu'on doit s'efforcer de limiter cette arme, en tonnage et en nombre.

Il serait disposé à cet effet à accepter une limitation aussi basse que possible.

« Nous suggérons également, a dit en terminant le « premier lord de l'Amirauté, que, si les sous-marins ne « sont pas abolis, des conditions définies devraient être « établies en vue d'empêcher leur usage contre le commerce en violation du droit international. Nous demandons à cet effet de mettre à nouveau en vigueur « l'accord de Washington (résolutions Root) du 6 février « 1922 qui n'a pas été ratifié par toutes les Puissances « signataires ».

M. Stimson lit ensuite la déclaration américaine, favorable aussi à l'abolition du sous-marin. Il explique tout d'abord que si, à Washington, la délégation américaine a demandé une importante force sous-marine, cette position était basée sur une stratégie purement navale, sans tenir compte des considérations humanitaires. Or, maintenant, après des années de réflexion, la délégation est partisane de l'abolition des sous-marins. Ce n'est pas une arme purement défensive, car le sous-marin a été employé offensivement à de grandes distances des ports d'attache. C'est aussi une arme très coûteuse, puisque tonne pour tonne le sous-marin est deux fois plus cher que les plus grands navires de guerre, et par surcroît leur maintien impose à toutes les marines un effectif plus élevé des classes de navires utilisés contre eux. Enfin, il semble illogique que cette conférence, réunie sous l'égide du pacte Briand-Kellog, sanctionne l'emploi d'un tel instrument de guerre, instrument dont on est particulièrement tenté d'abuser en cas de conflit. La délégation

gation américaine insiste donc pour que soit étudiée avec attention la possibilité d'une élimination complète des sous-marins.

M. Georges Leygues expose le point de vue du Gouvernement français.

Le Gouvernement français estime :

« 1° Que le sous-marin est un bâtiment de guerre
« comme les autres ;

« 2° Que le sous-marin est une arme défensive indis-
« pensable à toutes les Puissances navales ;

« 3° Que l'usage du sous-marin doit et peut être
« réglementé comme celui de tout autre bâtiment de
« guerre ».

1° Le sous-marin est un bâtiment de guerre comme les autres.

En face des autres bâtiments, quel est le caractère propre du sous-marin ? Au canon et à la torpille conjugués, il ajoute la plongée. Cette découverte n'a rien d'illucite en soi, et du reste les moyens de défense contre les attaques sous-marines ont fait, depuis l'apparition du sous-marin, de gros progrès : cloisonnement, bulges, filets, mines et appareils d'écoute.

On a soutenu d'autre part, que le sous-marin n'était utilisable que contre les navires de commerce.

L'histoire de la dernière guerre démontre le contraire.

On fait les constatations suivantes :

Pour la marine française, la perte par sous-marin a été de 82.350 tonnes, représentant les trois quarts de ses pertes totales ; pour la marine britannique de

191.090 tonnes, soit un tiers ; pour l'Italie, de 20.000 tonnes, soit un quart ; le tonnage des bâtiments de guerre alliés qui ont été détruits par les sous-marins (y compris la Russie) a été de 312.860 tonnes.

Les navires de guerre que le submersible ne détruit pas, il les immobilise, ou, s'ils quittent leurs bases, il les use, les obligeant à une grande vitesse et à une vigilance de tous les instants ; il fatigue, par sa menace constante, leur personnel et leurs machines. Il agit par surprise ; posté, il attend son adversaire ; mais l'embuscade a-t-elle jamais été exclue de la guerre ?

2° Le sous-marin est l'arme défensive des marines de second rang.

Une marine de second rang, à responsabilités étendues, ne peut pas se passer de l'arme défensive que constitue le sous-marin. On ne saurait d'ailleurs supprimer ou restreindre les moyens défensifs sans s'exposer à donner une prise dangereuse aux moyens offensifs.

La France, dont la métropole fait face sur trois mers, est astreinte en outre à garantir l'unité d'un empire qui comporte 11 millions de kilomètres carrés, 18.000 milles de côtes, 34.000 milles de lignes de communication. Elle doit également être assurée de la liberté et de la régularité de ses transports avec l'Afrique du Nord.

A ces diverses nécessités, le sous-marin répond, car c'est à lui qu'il appartient principalement de :

1° Protéger contre les insultes de l'ennemi les populations et les villes des côtes en l'absence des flottes de haute-mer ; garantir les possessions lointaines en attendant les flottes de secours ;

2° Escorter et protéger en groupe les convois par quoi s'opère l'échange des hommes et des produits de la métropole aux colonies ;

3° Garder les lignes de communication sur de très longs parcours dépourvus de bases intermédiaires entre la métropole et ses colonies et entre les colonies elles-mêmes ;

4° Eclairer et protéger les opérations des forces de haute mer.

La Société des Nations, quand elle a dû fixer le statut naval d'Etats qui demandaient leur admission, a reconnu comme légitime qu'ils eussent des sous-marins. C'est un fait que ne doit pas oublier la présente conférence formée par les cinq premières Puissances navales du monde.

3° L'usage du sous-marin peut et doit être réglementé. Reste la réputation qu'on a faite aux sous-marins d'être nécessairement un instrument de guerre inhumain. Il doit cette réputation à l'emploi que certains ont fait de lui contre les navires marchands, en violation des principes d'humanité sur quoi se fonde le droit international. Mais cette violation est imputable à ceux qui se sont servis du sous-marin pour la commettre, non pas au sous-marin lui-même.

Le Gouvernement français est d'avis qu'une guerre de sous-marins sans restriction contre le commerce doit être mise hors la loi ; le droit de visite, de perquisition et de saisie doit être exercé par les sous-marins conformément aux règles, présentes et futures, applicables aux navires de surface.

En conséquence, la délégation française, fidèle à la thèse exposée par elle des besoins nationaux, déclare :
1° Qu'elle ne peut pas admettre la suppression du sous-marin ; 2° Qu'elle est prête à accepter une réglementation internationale de l'usage du sous-marin et qu'à cet effet elle soumet à la conférence la proposition ci-dessous :

Projet de résolution. — « Il est décidé de nommer une Commission chargée de préparer une convention, ouverte à la signature de toutes les Puissances navales et interdisant aux sous-marins d'agir à l'égard des navires de commerce, sans se conformer strictement aux règles auxquelles sont ou pourront être soumis ultérieurement les bâtiments de guerre de surface ».

M. Grandi succède à M. Leygues. Pour la délégation italienne, le problème est infiniment complexe. D'une part le sous-marin est l'arme du moins armé contre le plus armé, et à ce titre l'abolition du sous-marin est avantageuse pour les marines les plus fortes et désavantageuse pour les marines les moins fortes. D'autre part, abolir le sous-marin serait peut-être contribuer à la solution du problème général du désarmement. Dans ces conditions, la délégation italienne accepte l'invitation de participer à une discussion pour l'abolition du sous-marin, tout en respectant pleinement l'opinion de ceux qui jugent une telle proposition comme contraire aux intérêts de la défense de leur pays.

Puis l'amiral Takarabe expose la thèse japonaise. Il se déclare opposé, tout d'abord, à l'emploi de l'arme

sous-marine tel qu'il a été fait pendant la guerre. Mais cette arme ne doit pas être condamnée en la mettant simplement en opposition avec le navire de surface. Et le délégué japonais souligne que les aéronefs, dont le rayon d'action et la puissance s'accroissent tous les jours, sont également des armes puissantes dont l'abus pourrait menacer les non combattants encore plus que les sous-marins eux-mêmes, le champ d'action des aéronefs étant terrestre autant que naval.

Cependant, le sous-marin a son emploi légitime, étant le moyen propre à la défense des côtes, et étant également capable de préserver les voies de communication et les points vulnérables. A ces divers égards, et en considération de son insularité, le Japon estime que le sous-marin est un instrument particulièrement adapté à sa défense nationale.

L'amiral Takarabe conclut en exprimant le vœu que, conformément au désir du Japon, la présente conférence trouve une formule donnant satisfaction à tous et faisant entrer l'arme sous-marine dans le cadre du droit international de façon que toutes les Puissances puissent ratifier cet accord.

M. Mac Donald déclare la discussion close. Il donne lecture des deux résolutions dont la conférence est saisie : la résolution déposée par M. Leygues, au nom de la délégation française et une motion émanant de la délégation américaine renvoyant à un Comité les questions suivantes : 1° Abolition du sous-marin ; 2° Réglementation de son usage en temps de guerre en l'assujettissant aux mêmes

règles que les vaisseaux de surface ; 3° Limitation du déplacement des sous-marins.

Le Président propose de renvoyer à l'examen de la première Commission les deux motions française et américaine. Cette proposition est acceptée.

Cette décision était la conclusion logique à laquelle on devait aboutir. Les exposés de la thèse anglaise et américaine ne furent présentés que pour la forme ; en réalité la cause est entendue : le sous-marin sera maintenu et son usage sera réglementé. Le seul point qui reste à traiter dans cette question est celui de la limitation du sous-marin dans les diverses flottes.

Le lendemain, 12 février, le travail se poursuit au sein du sous-comité d'experts et de la 1^{re} Commission. D'autre part, la délégation japonaise prépare un memorandum qui, sans constituer une réponse directe au récent exposé américain, définira la thèse japonaise. La journée du 13 est occupée par des pourparlers entre les Etats-Unis et le Japon quant à la revendication essentielle du Japon, à savoir obtenir un tonnage global à 70 % de la force navale de la nation la plus forte. Les discussions se poursuivent également entre Anglais et Américains, touchant la suggestion de Washington relative à la construction par les Etats-Unis d'un nouveau cuirassé analogue au *Rodney* britannique. L'opposition britannique à ce projet demeure inflexible. Enfin, à la fin de la journée, la délégation française communique officiellement l'exposé de la politique navale française pendant la durée que l'on envisage pour la convention à conclure, c'est-à-dire probablement 5 ou 6 ans.

Les points principaux de cet exposé sont :

1° L'état de la flotte française au 1^{er} janvier 1930.

L'état de la flotte française, au 1^{er} janvier 1930, comprenant les bâtiments en service, en construction ou autorisés, se résume ainsi : bâtiments de ligne soumis aux règles de remplacement de Washington, 133.136 tonnes ; bâtiments de ligne non soumis aux règles de remplacement de Washington, 52.791 tonnes ; croiseurs de 10.000 tonnes (Washington), 70.000 tonnes ; croiseurs anciens armés d'un calibre supérieur à 165 m/m., 66.963 tonnes ; croiseurs, contre-torpilleurs, torpilleurs et certains bâtiments spéciaux (1 croiseur-école, 2 mouilleurs de mines, etc...), 228.897 tonnes ; porte-aéronefs et transports d'hydravions, 32.146 tonnes ; sous-marins, 97.875 tonnes. Total : 681.808 tonnes anglaises.

2° La constitution de la flotte en 1936, si les Puissances représentées à la Conférence devaient prendre comme base de leur accord l'établissement de programmes de construction allant de 1930 à 1936.

La constitution de la flotte française au 31 décembre 1936 pourrait être, dans ces conditions, la suivante : bâtiments de ligne soumis aux règles de remplacement de Washington, 156.466 tonnes ; bâtiments de ligne non soumis aux règles de remplacement de Washington, 52.791 tonnes ; croiseurs de 10.000 tonnes, 100.000 tonnes ; croiseurs anciens armés de canons d'un calibre supérieur à 155 m/m., 24.850 tonnes ; bâtiments légers (croiseurs armés de canons d'un calibre égal ou inférieur à 155 m/m., contre-torpilleurs, torpilleurs, etc...), 258.597 tonnes ; porte-aéronefs, 32.146 tonnes ; sous-marins, 99.629 tonnes. Total : 724.479 tonnes anglaises.

Au sujet de ce second tableau, il convient de faire les remarques suivantes : 1° de 1930 à 1936, la France construisait 240.000 tonnes. Sur ces 240.000 tonnes, 43.200 représenteraient des constructions de complément, et 196.800 tonnes des constructions de remplacement. En d'autres termes, de 1930 à 1936, la France consacrerait 82 % de son effort au remplacement des bâtiments vicillis et 18 % aux constructions de complément ;

2° Le tonnage mis en construction avant 1936 et n'entrant en service qu'après le 31 décembre 1936 est compensé par le déclassement, tonne pour tonne, d'un tonnage égal de navires ayant dépassé la limite d'âge ;

3° En ce qui concerne les bâtiments de ligne, on s'est placé

dans l'hypothèse d'un déplacement compris entre 20.000 tonnes et 25.000 tonnes ;

4° Comme pour le tableau précédent, on s'est placé dans l'hypothèse de la répartition des bâtiments spéciaux dans les classes figurant au tableau.

3° *Indépendamment de ces remarques spéciales, la délégation française désire présenter deux observations de caractère général :*

1° En ce qui concerne les bâtiments de ligne, la France n'a pas usé jusqu'ici du droit, qui lui appartenait en vertu du traité de Washington, de construire avant la conférence les 70.000 tonnes équivalant à la *France*, disparue en 1922, au *Jean-Bart* et au *Courbet*, dont le tonnage de remplacement pouvait être mis en chantier dès 1927.

La France est dès maintenant obligée, en raison de l'apparition récente d'un nouveau type de cuirassé, d'utiliser une partie de ce crédit de 70.000 tonnes avant la fin de 1936, et elle pourrait être amenée à l'utiliser complètement pendant la même période si de nouveaux bâtiments du même type venaient à être construits.

Dans le cas où seraient proposées des vacances navales pour les cuirassés, jusqu'en 1936, la France serait disposée à accepter lesdites vacances jusqu'à concurrence de 105.000 tonnes ;

2° En raison de l'importance qu'il attache au principe de l'interdépendance des armements, le Gouvernement français, conformément à son memorandum du 20 décembre 1929, insiste à nouveau sur ce fait que toute décision de la conférence de Londres, au sujet des armements navals, devra être prise en relation avec le problème de la limitation des armements terrestres et aériens.

En conclusion, l'exposé de la délégation française déclare que cette simple expression des besoins nationaux ne saurait inquiéter les autres nations, et que par ailleurs toute formule de garantie mutuelle de sécurité qui serait ultérieurement examinée permettrait de transformer en besoins relatifs les besoins absolus de chacun.

L'exposé japonais, qui fut communiqué à peu près en même temps que la déclaration française, précise l'attitude de la délégation japonaise à la conférence navale.

« C'est la conviction de la délégation japonaise que la Conférence navale de Londres a été réunie en réponse au désir universel de l'humanité pour l'établissement d'une paix durable.

« Le Japon est déterminé à contribuer de son mieux à amener une réduction de tous les armements navals, afin que le bonheur de l'humanité soit accru et le fardeau financier des peuples allégé.

« Cependant, en raison de la relativité des forces navales, le Japon désire maintenir une puissance qui soit en mesure d'assurer la sauvegarde et la sécurité de la nation, c'est-à-dire la puissance nécessaire à sa défense nationale dans les mers d'Extrême Orient, à la tranquillité desquelles le Japon est tout particulièrement intéressé.

« L'attitude de la délégation japonaise, basée sur ces considérations, peut être exposée comme suit :

« *Méthode de limitation.* — L'application trop stricte de l'un ou l'autre principe de limitation, soit par tonnage global, soit par catégories, ne serait pas de nature à favoriser la conclusion d'un accord entre les Puissances intéressées. La délégation japonaise est favorable à une formule qui harmoniserait ces deux thèses extrêmes en permettant les transferts dans certaines catégories.

« *Navires de haut-bord.* — La délégation japonaise est prête à accepter de ne mettre en chantier aucun vaisseau de haut-bord jusqu'en 1936. Elle est également d'avis qu'il est désirable qu'on arrive à un accord en vue de réduire la dimension des navires de haut-bord, des 35.000 tonnes stipulées dans le traité de Washington à 25.000 tonnes. Le calibre maximum des canons devrait être réduit à 14 pouces (356 m/m.). Enfin, le Japon est favorable à la prolongation de la limite d'âge de 20 à 26 ans.

« *Navires porte-aéronefs.* — Les clauses concernant la limitation des navires porte-aéronefs devraient être étendues à ce type de navire de moins de 10.000 tonnes. La limite d'âge, pour les navires porte-aéronefs de plus de 10.000 tonnes, devrait être prolongée de 20 à 24 ans, et pour les plus petits, elle devrait être fixée à 20 ans.

« *Navires auxiliaires.* — La délégation japonaise considère qu'il est nécessaire de maintenir, ainsi qu'il a été maintes fois indiqué, leur puissance dans une proportion adéquate à celle des autres Puissances intéressées. Si, en conséquence, ces Puissances trouvent moyen de réduire leurs forces, le Japon est prêt à effectuer une réduction proportionnelle.

« *Croiseurs-destroyers.* — Le Japon attache une importance

spéciale aux croiseurs armés de canons de 8 pouces (203 m/m.) et désire maintenir une force minimum suffisante à sa défense nationale en prenant en considération les forces des autres Puissances.

« Le tonnage unitaire maximum, pour les croiseurs armés de canons de 6 pouces (155 m/m.), devrait être de 7.000 à 7.500 tonnes, et celui des « chefs de flottille » et des destroyers devrait être limité. Il est nécessaire que le nombre des chefs de flottille soit également limité.

« La limite d'âge des croiseurs devrait être établie à 20 ans, et celle des destroyers à 16 ans.

« *Sous-marins.* — En raison du caractère des sous-marins, éminemment adaptés à la défense en raison de la condition géographique particulière du Japon, qui consiste en de nombreuses villes éparpillées, la délégation japonaise est convaincue de la nécessité de maintenir cette catégorie d'armements. Cependant, le Japon est prêt à coopérer avec les autres Puissances pour réglementer strictement l'usage des sous-marins contre la marine marchande.

« En ce qui concerne le tonnage, le Japon propose de maintenir la puissance actuelle. La dimension maximum des sous-marins sera limitée et leur limite d'âge fixée à 13 ans. »

Ces mémorandums, ainsi que ceux publiés précédemment, sont discutés dès le 14 février par les principaux délégués.

Le comité d'experts poursuit également ses travaux et achève son étude en vue de la définition et du classement des bâtiments dits spéciaux. Il a adopté, d'autre part, sans modifications importantes l'accord relatif aux bâtiments non limitables qui avait été élaboré à Genève en 1927 par la conférence à trois. Cet examen des chiffres de tonnage présentés par trois des cinq délégations porte principalement sur le tableau de chiffres français, les Anglais et les Américains prétendant être d'accord en principe sur les chiffres réalisant la parité entre leurs flottes.

On a ainsi été amené à comparer les tonnages par

classes de navires, et il ressort de cet examen qu'en 1936, sur la base des trois mémorandums français, américain et anglais, dans leur état actuel, la situation des trois flottes serait la suivante :

1° En cuirassés, la Grande-Bretagne aurait 15 unités déplaçant 428.750 tonnes ; les Etats-Unis 15 unités également d'un déplacement total de 456.200 tonnes, et la France 209.257 tonnes, dont elle consent à ne pas utiliser 105.000 tonnes si l'on décide de faire un « congé naval ».

2° En croiseurs et destroyers : les Etats-Unis auraient, en 1936, 18 croiseurs de 10.000 tonnes armés de canons de 8 pouces (203 ^m/_m) ; la Grande-Bretagne, 15, dont 8 de 10.000 tonnes et deux de 8.400 tonnes, avec un déplacement total de 146.800 tonnes. La France aurait 10 croiseurs de 10.000 tonnes, plus un certain nombre de vieux croiseurs faisant un total de 124.850 tonnes seulement au lieu de 136.963 tonnes à l'heure actuelle.

En petits croiseurs, la Grande-Bretagne aurait 35 vaisseaux déplaçant 192.200 tonnes ; les Etats-Unis, 147.000 tonnes.

En destroyers, le premier de ces pays réclame 200.000 tonnes, le second environ 150.000 tonnes. La France pour ces deux classes réunies de petites unités, envisage un tonnage total de 258.597 tonnes.

3° Pour les sous-marins, la Grande-Bretagne se contenterait de son chiffre actuel de 63.320 tonnes, et la France en aurait 99.629 tonnes.

Le Japon, qui n'avait pas exposé de demandes chiffrées dans sa déclaration du 13 février, fait, le 15, deux propo-

sitions entre lesquelles les Etats-Unis sont invités à choisir :

Première proposition :

Gros croiseurs : Amérique, 180.000 tonnes ; Japon, 126.000 tonnes. Petits croiseurs : Amérique, 147.000 tonnes ; Japon, 81.700. Contre-torpilleurs : Amérique, 150.000 tonnes ; Japon, 105.000 tonnes. Sous-marins : Amérique, 81.000 tonnes ; Japon, 77.900 tonnes.

Deuxième proposition :

Gros croiseurs : Amérique, 150.000 tonnes ; Japon, 108.400 tonnes. Petits croiseurs : Amérique, 189.000 tonnes ; Japon, 107.100 tonnes. Contre-torpilleurs : Amérique, 150.000 tonnes ; Japon, 165.000 tonnes. Sous-marins : Amérique : 81.000 tonnes ; Japon : 77.900 tonnes.

Le 17 février, le Cabinet français est mis en minorité à la Chambre des Députés, et sa démission oblige la délégation française à abandonner les pourparlers. M. Leygues, qui demeure cependant à Londres, fait connaître à M. Mac Donald que les principaux délégués français n'assisteront pas aux réunions qui pourront être tenues et que les experts français cesseront de collaborer aux travaux de la première Commission et du sous-comité d'experts. Le premier ministre britannique décida que, dans ces conditions, il valait mieux suspendre provisoirement les travaux officiels de la conférence. Toutefois, les conversations privées se poursuivront entre délégués étrangers, notamment les échanges de vues entre les délégués britanniques,

américains et japonais, sur les deux tableaux de tonnage proposés par le Japon pour les Etats-Unis et lui-même.

Le 19 février, la délégation italienne publie à son tour un mémorandum, dont voici le texte :

« La délégation italienne confirme ses déclarations précédentes. Elle considère que les armements devraient être exclusivement défensifs et devraient, par conséquent, être réduits au niveau le plus bas possible. Si la Conférence ne devait pas amener des accords déterminant les pourcentages de puissance des diverses marines et abaissait le niveau des armements navals, elle aurait échoué dans sa tâche et les espoirs qu'elle a soulevés seront déçus.

« Les niveaux et les pourcentages des armements constituent la base du traité de Washington et ont été l'objet de négociations qui ont précédé et préparé la conférence actuelle. Depuis le début, la délégation italienne a attiré l'attention des autres délégations sur ces deux points, qu'elle ne considère pas seulement comme essentiels aux fins de la conférence, mais qui sont également étroitement liés à la détermination des méthodes de limitation à adopter. La délégation italienne note avec satisfaction que la conférence prend maintenant ces points en considération.

« A ce sujet, la délégation italienne désire déclarer à nouveau que l'Italie est prête *à priori* à accepter comme limite de ses armements tout chiffre, quelque faible soit-il, pourvu qu'il ne soit dépassé par aucune autre Puissance continentale européenne.

« La situation géographique de l'Italie est particulièrement défavorable. Elle ne possède pas l'avantage d'une frontière océanique ; elle doit dépendre, pour son existence même, des approvisionnements dont les trois-quarts sont transportés d'outre-mer par des routes commerciales vulnérables, contrôlées à peu de distance par les bases navales des diverses Puissances. De plus, l'Italie, comme signataire du traité de Locarno, a contracté, ainsi que la Grande-Bretagne, certains engagements internationaux pour garantir la paix de l'Europe continentale.

« Bien qu'elle ait des besoins spéciaux et plus grands, l'Italie est prête à accepter de limiter son propre droit de s'armer et de réduire ses armements à un niveau, quelque bas soit-il, pourvu que ce niveau ne soit pas dépassé par une puissance continentale européenne.

« Elle préconise fermement la réduction des armements navals parce que, en tant que membre de la Société des Nations et signa-

taire du pacte Kellogg-Briand, l'Italie considère une telle réduction comme étant une conséquence naturelle de ces traités. C'est par une réduction des armements que les nations peuvent montrer la valeur qu'elles attachent aux traités ci-dessus mentionnés et témoigner de leur loyauté à l'égard des engagements qu'elles ont pris.

« L'idée d'un conflit armé avec une Puissance quelle qu'elle soit, représentée ou non à la Conférence de Londres, est totalement étrangère à la politique navale de l'Italie.

« Au point où en sont les pourparlers, les principes ci-dessus peuvent être mis en application de la façon suivante, en traitant d'abord des navires visés par le traité de Washington, et ensuite des autres unités navales. Les suggestions suivantes sont, bien entendu, sujettes à la conclusion d'un accord général :

« a) *Navires visés par le traité de Washington.*

« 1° *Bâtiments de ligne.* — Le traité de Washington a fixé les pourcentages et la totalité des tonnages de la façon suivante : Etats-Unis : pourcentage 5, tonnage 525.000 ; Empire Britannique : pourcentage 5, tonnage 525.000 ; Japon : pourcentage 3, tonnage 315.000 ; France : pourcentage 1,67, tonnage 175.000 ; Italie : pourcentage 1,67, tonnage 175.000.

« D'après le traité, l'Italie avait le droit de conserver les 10 capital-ships qu'elle possédait en 1922. Elle a mis volontairement au rebut 6 de ces navires, sans les remplacer, et est resté avec 4 seulement. De plus, en 1928, elle a suggéré que les signatures du traité de Washington retardent jusqu'en 1936 la construction des capital-ships que chacun d'entre eux avait le droit de mettre sur cale pendant la période 1931-1936.

« Le Gouvernement italien, sans préjudice des accords faits à Washington, maintient la suggestion que l'Italie ne mettrait pas sur cale, pour une période convenue, 105.000 sur les 175.000 tonnes qui lui ont été accordées, sous la condition, naturellement, que les autres Puissances signataires acceptent les obligations résultant pour chacune d'elles de la suggestion ci-dessus.

« De plus, si les autres Puissances sont d'accord, l'Italie est prête à examiner favorablement l'abolition des capital-ships.

« 2° *Porte-aéronefs.* — Pourcentage : Amérique, 5 ; Empire Britannique, 5 ; Japon, 3 ; France, 2,22 ; Italie, 2,22. Tonnage : Amérique, 135.000 ; Empire Britannique, 135.000 ; Japon, 18.000 ; France, 60.000 ; Italie, 60.000.

« D'après le traité de Washington, l'Italie a le droit, dès maintenant, de construire jusqu'à 60.000 tonnes. La délégation italienne,

cependant, est prête à s'engager à ne pas dépasser le tonnage de porte-aéronefs effectivement possédé à une époque donnée par la plus forte des Puissances continentales d'Europe.

« b) *Navires non compris dans les traités de Washington.*

« La délégation italienne est prête à s'engager à ne pas dépasser le tonnage global des navires de guerre non compris dans le traité de Washington et possédé effectivement, à une époque donnée, par la plus forte des Puissances continentales d'Europe. Elle est prête de même à accepter de ne pas dépasser le tonnage total des sous-marins possédé à un moment quelconque par une telle Puissance. Les engagements ci-dessus excluent la possibilité que l'Italie, à un moment quelconque, dépasse les armements de la plus forte des Puissances continentales.

« De plus, ceux-ci donnent la meilleure garantie que l'Italie, loin de se mettre en travers d'une nouvelle réduction des armements, s'y emploiera, au contraire.

« La délégation italienne n'exclut pas la possibilité de consentir à de plus complètes méthodes de limitation si la Conférence se met d'accord pour une réduction véritable, basée sur des pourcentages acceptés des forces respectives. En même temps, elle maintient la suggestion faite à Genève, en avril 1927, que l'Italie est prête à notifier, au moins six mois avant la mise en chantier, les dimensions principales de la coque et les caractéristiques de chaque navire à construire, pourvu que les autres Puissances consentent à prendre semblable engagement.

« En ce qui concerne les sous-marins, la délégation italienne rappelle sa déclaration que l'Italie n'a pas d'objection à leur abolition si l'on arrive à une réduction substantielle des armements navals, comprenant l'abolition des capital-ships. »

Ce mémorandum est un document décevant, car il ne contient rien de nouveau : c'est un plaidoyer pacifiste pour une grande partie, et pour le reste, il constitue une tentative pour amener la conférence navale à la méthode vicieuse des proportions de la conférence de Washington.

La Conférence de Londres est officiellement ajournée jusqu'au 26 février, en attendant le dénouement de la crise ministérielle française. Le comité des experts qui

étudie la formule de limitation des armements navals et plus particulièrement la catégorie des bâtiments spéciaux, continue cependant son travail avec les experts français, sous réserve de l'approbation éventuelle des résultats de ce travail par les délégués de la conférence plénière.

La prolongation de la crise ministérielle en France n'entraîne pas un nouvel ajournement de la conférence. Le 26, les chefs de délégations et l'ambassadeur de France se réunissent et décident de poursuivre les conversations particulières entre les délégations ainsi que les travaux des sous-comités techniques, en attendant que la conférence soit en mesure de reprendre son entière activité avec la continuation du programme primitif des travaux. On dément formellement de Londres le bruit qui court avec insistance depuis plusieurs jours que les délégations de Grande-Bretagne, des Etats-Unis et du Japon envisageraient un accord à trois.

Enfin, le 2 mars, la constitution d'un nouveau Cabinet Tardieu permet d'envisager une reprise prochaine des travaux. Avec M. Tardieu à la présidence du Conseil et M. Briand aux Affaires étrangères, la continuité de la politique extérieure de la France est du reste assurée.

Pendant que se reconstitue la délégation française, les négociations américano-japonaise se continuent entre M. Reed et M. Matsudeira, et s'avèrent particulièrement laborieuses sur les questions des catégories de croiseurs et des sous-marins.

Le 7 mars, la reprise de la conférence est marquée par des séances des trois organismes qui préparent la solution des problèmes en cours de discussion, à savoir le

comité des experts, la première Commission et la réunion des chefs de la délégation. Les chefs de la délégation ont presque entièrement adopté le rapport de la première Commission sur la méthode de limitation du tonnage naval des Puissances par tonnage global ou par catégories.

La première Commission a adopté un compromis entre ces deux méthodes en proposant que chaque Puissance déclare le total du tonnage qui correspond à ses besoins, mais qu'elle annonce d'autre part comment elle compte répartir ce tonnage entre les diverses catégories ou classes de bâtiments qui sont : les vaisseaux de ligne, les porte-aéronefs, les croiseurs, les contre-torpilleurs et les sous-marins. La catégorie des croiseurs serait subdivisée en deux classes suivant que ces vaisseaux sont armés de canons de plus de 6 pouces (152 ^m/_m) ou de canons d'un calibre inférieur à 6 pouces. Enfin, la proposition a été faite d'autoriser la France et l'Italie à grouper sous un seul chiffre le tonnage total de leurs croiseurs légers et de leurs destroyers. Les chefs de délégations doivent se réunir de nouveau pour recevoir la réponse de la première Commission sur les points qui lui ont été envoyés. Il s'agit principalement de savoir si la limitation des classes des petits bâtiments de surface se fera par le calibre des canons seulement ou par le calibre et le tonnage à la fois. La question du pourcentage du tonnage qui pourra être utilisé pour des transferts a été également renvoyée à la première Commission en vue d'un nouvel examen.

La première Commission s'est aussi réunie pour étudier le rapport du comité d'experts sur les bâtiments spéciaux et sur les bâtiments exempts de limitation.

Enfin le comité des experts a commencé à étudier la question du déplacement individuel des sous-marins.

Troisième Phase

LA QUESTION POLITIQUE DES GARANTIES

Mais la Conférence semble entrer dans une nouvelle phase. M. Briand, après une première reprise de contact avec M. Mac Donald, a, le 8 mars, un échange de vues avec M. Henderson, ministre des Affaires Etrangères de Grande-Bretagne, et ensuite un long entretien avec M. Stimson, principal délégué des Etats-Unis. Le lendemain, il confère de nouveau avec M. Mac Donald, de telle sorte qu'on peut penser que les négociations prennent un caractère politique nettement défini, et que grâce à elles on va essayer de trouver la solution que le débat, purement technique, n'a pas encore permis d'entrevoir. C'est du reste dans la logique du mémorandum français du 20 décembre, qui, après avoir exposé les besoins absolus de la France, indique que le Gouvernement est disposé à tenir compte des garanties de sécurité qui « donneront leur plein effet aux engagements de solidarité inscrits notamment à l'article 16 du pacte de la S. D. N. ». On cherche à examiner par quelles garanties de sécurité une réduction des armements pourrait être justifiée éventuellement.

Or, les Anglais et les Américains, de qui dépend surtout un résultat de cette nature, ne paraissent guère jusqu'ici disposés à entrer dans cette voie. A ces premiers entretiens, du côté anglais on oppose que les trois pactes exis-

tants : celui de la S. D. N., celui de Locarno et celui de Paris, devraient suffire. Quant aux Etats-Unis, qui ont une tradition politique nettement hostile à tout engagement gênant envers l'Europe, ils trouvent dans les pouvoirs spéciaux et l'état d'esprit connu de leur Sénat des arguments commodes pour se dérober à toute obligation de ce genre.

La France réclame des garanties mutuelles de sécurité précises. Du côté américain, on semble s'orienter favorablement vers un pacte de consultation, sans garantie de ratification éventuelle par le Sénat de Washington. Ce ne serait là qu'une promesse illusoire qui ne comporterait pas l'engagement ferme d'intervenir contre toute Puissance violant délibérément le Pacte de Paris. Le 11 mars, on en est encore à chercher un moyen terme entre les deux formules.

Le débat technique reprend : les experts navals procèdent à un examen comparatif des chiffres français et et britanniques de tonnage, parce que les statistiques n'ont pas été établies des deux parts suivant les mêmes principes. Les négociations américano-japonaises ne font pas de progrès.

Le 14 mars, la Conférence se trouve acculée à une impasse par suite du refus des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne d'envisager les garanties de sécurité qui permettraient de réduire les armements sur mer. Des communiqués pessimistes parlent de rupture imminente des négociations. Les Américains et les Anglais font encore pression sur la France pour obtenir des réductions du tonnage global contenu dans le mémorandum français, et ils vont

se tourner vers l'Italie pour lui demander de réviser sa demande de parité avec la France et de produire des chiffres.

En résumé, les tentatives se multiplient pour amener un redressement dans les pourparlers diplomatiques en cours : M. Stimson et M. Ramsay Mac Donald font des efforts pour sauver la Conférence.

De nombreux entretiens ont lieu les 15 et 16 mars, sans résultats positifs, sinon qu'en tout état de cause, la Conférence navale doit continuer ses travaux. Les délégations française et italienne restent sur leurs positions respectives. Les négociations américano-japonaises demeurent dans le même état, le Japon n'ayant pas répondu aux propositions américaines de la semaine précédente, propositions qui ne donnent pas satisfaction aux principes essentiels que le Japon ne semble pas vouloir abandonner.

Le 28 mars, l'examen détaillé des chiffres du tonnage français, qui s'était poursuivi pendant plusieurs jours, aboutit à la reconnaissance qu'ils ont été définis, comme ceux des Anglais, avec une parfaite bonne foi.

La question maintenant n'est pas de modifier l'état des flottes française et britannique, par exemple, mais bien d'aménager les programmes de construction prévus pour les prochaines années, de telle sorte que le rythme des constructions s'harmonise, si l'on peut dire, entre les deux pays considérés. Il s'agirait donc, comme on l'a indiqué dès le début de la Conférence, d'éviter que les programmes légitimement prévus par un pays pour sa défense nationale ne provoquent dans d'autres pays des appréhensions d'où naîtraient de nouvelles rivalités d'armements. Ce chif-

fre maximum, ou, comme on l'a dit, le plafond, pour 1936, était connu en ce qui concerne la Grande-Bretagne et la France. La tâche se résout en une coordination des projets de constructions navales envisagées des deux parts. C'est ce travail qu'ont repris les experts des deux Amirautes.

A la faveur de ces conversations, la situation se clarifie. Seule l'impasse franco-italienne constitue pour le moment la difficulté la plus sérieuse de la Conférence.

Les questions pendantes entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon ne sont pas réglées, mais on considère que les négociations qui s'y rapportent sont en assez bonne voie pour que l'on puisse en escompter la solution éventuelle.

Le 20 mars, on est encore à la recherche d'un compromis entre les thèses de la France et de l'Italie. Mais la Conférence navale s'oriente vers un accord possible qui porterait sur les programmes navals que les deux Puissances latines pourraient envisager comme suffisants pendant les six prochaines années. Laissant de côté la parité et tous autres principes abstraits, on chercherait à ajuster les chiffres de tonnage des deux flottes, classe par classe, pour une période allant jusqu'en 1936, d'une manière acceptable pour les deux nations. Une telle méthode permettrait d'aboutir si l'Italie consentait à laisser de côté le principe de parité et les conditions de prestige. Comme M. Grandi, en parfait accord avec son gouvernement, reste sur les positions qu'il a adoptées dès le début de la Conférence, le 23 mars on commence sérieusement à envisager un accord à trois Puissances seulement.

S'il est réalisable, il devra être subordonné au maintien

à un niveau raisonnable des flottes des Puissances ne participant pas à cette convention ; sans cela la Grande-Bretagne se verrait forcée de reprendre plus tard sa liberté de constructions navales. Cette forme nouvelle du « two power standard » contre les Puissances européennes est interprétée par le rédacteur diplomatique de l' « Observer » comme revenant à ceci : la France aura empêché la conclusion d'un accord à cinq et sera, en outre, en mesure d'anéantir le traité à trois Puissances que l'on envisage maintenant à sa place.

Et une partie de la presse britannique interprète l'absence de Londres des principaux délégués français comme une tentative de rompre les négociations, ceci pour essayer, une fois de plus, de rejeter sur la France la responsabilité d'un échec de la Conférence navale.

Le 25 mars, le bruit court que M. Mac Donald et M. Grandi auraient envisagé une proposition tendant à l'ajournement de la Conférence navale à six mois par exemple, les trois principales Puissances navales concluant entre elles un accord tripartite si elles le peuvent. Ce délai laisserait à l'Italie et à la France le temps de poursuivre leurs négociations en vue de résoudre les divergences qui existent entre elles, et l'accord qui serait peut-être réalisé permettrait alors de transformer en traité à cinq Puissances l'accord à trois. Ce ne sont là que des nouvelles de presse, et l'informateur officiel du Foreign Office déclare que ce ne sont là « que des suggestions faites en vue de certaines éventualités qui ne sont pas encore produites », et que la Conférence cherche toujours à réaliser un accord à cinq Puissances.

Le 27 mars, avec le retour de M. Briand à Londres, l'espoir renaît dans les milieux de la Conférence que les pourparlers vont reprendre sur le terrain politique. C'est de cette façon qu'on attend la solution de l'impasse. Le Gouvernement britannique a du reste évolué, de l'attitude intransigeante qu'il avait d'abord adoptée contre toute alliance militaire, vers une participation à un traité régional de garantie mutuelle. Du côté américain également, il ressort des explications de la délégation américaine que les Etats-Unis envisageraient maintenant leur adhésion à un pacte consultatif après que les Puissances méditerranéennes se seraient entendues pour leur garantie mutuelle. Ce pacte méditerranéen pourrait se baser sur l'article 11 du Pacte de la S. D. N.

Pendant trois jours, les experts français et britanniques discutent de la mise en œuvre éventuelle des articles du Covenant relatifs aux sanctions. La grosse difficulté porte sur l'interprétation de l'article 16. Certains cas sont prévus dans le Covenant (art. 15) où le recours à la guerre reste possible, et l'alinéa 2 de l'article 16 enjoint, dans certains cas, aux Puissances de prendre part à une guerre dans des proportions à déterminer par le Conseil de la S. D. N.

L'Angleterre veut se réserver, en toutes circonstances, le droit absolu de déterminer elle-même les initiatives qu'elle prendra, alors que la France déclare accepter pour son compte le Covenant avec toutes les obligations qu'il comporte.

D'autre part, une bonne partie de l'opinion britannique est persuadée que la France demande à l'Angleterre de contracter des engagements nouveaux, alors qu'il n'est

question que de définir avec précision les obligations de l'article 16 du Covenant.

Néanmoins, au fur et à mesure que les entretiens se multiplient, les points de vue anglais et français se rapprochent. Comme il n'est pas question de modifier le pacte, mais d'arrêter les termes d'une interprétation, les pourparlers franco-britanniques prennent pour base :

1° *L'annexe « f » du traité de Locarno.*

Cette annexe est une note collective qui a été remise à l'Allemagne par les représentants de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, relativement à leur interprétation de l'article 16 du Covenant de la Société des Nations. Cette note est rédigée dans les termes suivants :

« La délégation allemande a bien voulu demander quelques précisions au sujet de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. Nous n'avons pas qualité pour nous prononcer au nom de la Société. Mais nous n'hésitons pas.... à vous dire l'interprétation que, pour notre part, nous donnons à l'article 16.

« D'après cette interprétation, les obligations résultant dudit article, pour les membres de la Société des Nations, doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique.

2° *L'article 16 du Covenant :*

« Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société des Nations. En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respec-

tivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

« Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article, pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage, à travers leurs territoires, des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

« Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil. »

C'est sur ces deux textes que se ferait l'accord franco-britannique touchant les garanties mutuelles de la paix.

Quatrième phase

L'ACCORD A TROIS. — LA FIN DE LA CONFÉRENCE

Le 2 avril, le Gouvernement japonais télégraphie à Londres l'acceptation du compromis Reed-Matsudeira.

Les chiffres anglo-américano-japonais, tels qu'ils figuraient dans le Projet Reed-Matsudeira sous sa dernière forme, étaient les suivants :

	Empire Britan.	États-Unis	Japon
	(tonnes)	(tonnes)	(tonnes)
Croiseurs armés de canons de	—	—	—
8 pouces	146.800	180.000	108.400
Croiseurs armés de canons de			
6 pouces	192.200	143.500	140.450
Destroyers	150.000	150.000	105.500
Sous-marins	52.700	52.700	52.700
TOTAUX.....	541.700	526.200	367.050

Les capital-ships et les porte-aéronefs dont les proportions ont été réglées à Washington ne figurent pas dans ce tableau. La parité anglo-américaine ne serait pleinement réalisée qu'en 1936.

Cependant, le Japon fait quatre réserves, qui se rapportent :

1° Au droit qu'il aurait après 1935 de construire de grands croiseurs suivant un coefficient de tonnage de 70 % par rapport aux Etats-Unis.

2° A la faculté qu'il conserverait de remplacer ses sous-marins hors d'âge entre 1930 et 1935.

3° A la durée de la Convention.

4° A l'introduction des chiffres relatifs aux capital-ships dans le nouvel accord en coordonnant leur tonnage avec celui des autres bâtiments compris dans le tableau ci-dessus, de façon à assurer au Japon une force réelle totale de 70 % par rapport à la puissance navale totale des Etats-Unis.

L'accord de principe étant ainsi réalisé entre les trois Puissances, des négociations de détail relatives à l'aménagement des forces et des programmes navals sont encore à envisager, mais on ne s'attend pas à de grandes difficultés dans ce travail complémentaire.

Le 3 avril, on ajourne la séance plénière, primitivement fixée au 4, pour permettre et la solution des problèmes techniques que les experts ont renvoyé aux délégations, et la continuation des discussions d'ordre politique sur l'entraide mutuelle prévue par le Pacte de la S. D. N. Ces négociations, qui se poursuivent entre M. Briand et

M. Henderson, progressent favorablement. La difficulté, à ce jour, ne réside plus tant dans le projet d'interprétation de l'article 16 que dans les compléments à apporter plus tard à l'article 15, lequel laisse aux Puissances signataires du pacte, dans certaines éventualités, la faculté de recourir à la guerre. Les Anglais sont aussi disposés que la France à remédier à ces défauts du Pacte de Genève, mais en réservant cependant dans la mesure du possible leur liberté d'action, et en ne se chargeant pas d'obligations nouvelles. Or, M. Henderson et le ministère travailliste en général sont, à vrai dire, gênés pour prendre une décision par l'attitude de l'opposition conservatrice et même de certains députés du Labour Party, qui viennent sans cesse rappeler à la Chambre que l'Angleterre ne doit pas se laisser lier par des engagements qui risqueraient de l'entraîner dans une guerre.

Le 4, une partie de la presse britannique considère les négociations terminées, mais le 5, les entretiens franco-britanniques reprennent, à la surprise de ceux qui étaient persuadés dès la veille que l'accord s'était fait entre les gouvernements de Londres et de Paris sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 16 du Covenant et notamment au second alinéa de cet article :

« En cas de rupture avec un état agresseur, le Conseil
« a le devoir de recommander aux divers gouvernements
« intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par
« lesquels les membres de la Société contribueront respec-
« tivement aux forces armées destinées à faire respecter
« les engagements de la sécurité. »

En fait, l'accord est bien réalisé sur ce point important,

mais il restait dans le Pacte de Genève, à l'article 15, une lacune ou une fissure par où subsistait pour les Puissances signataires la possibilité de recours à la guerre dans certaines éventualités et à l'expiration de certains délais, et qui plaçait le Covenant en contradiction avec le Pacte de Paris mettant la guerre hors la loi. Une commission a été chargée à Genève de mettre les deux pactes en harmonie. Sur ce point, elle a tranché la difficulté créée par l'article 16 en proposant que, dans les cas douteux, le Conseil de la Société des Nations puisse, par simple majorité si c'est nécessaire, renvoyer un différend à la Cour permanente de justice internationale de La Haye ou à des arbitres spécialement choisis. Le Gouvernement français a proposé que cette solution des difficultés résultant de l'article 15 soit incorporée à la formule d'interprétation des obligations d'assistance mutuelle, mais les ministres anglais n'arrivent pas à se mettre d'accord.

Si M. Henderson, fort de l'appui du sentiment moyen du Labour Party tout entier, pense pouvoir lui donner les assurances désirées et conclure ainsi rapidement un accord, M. Mac Donald croit devoir tenir compte d'une certaine opposition traditionnelle et conservatrice qui existe dans une partie de son cabinet contre tout engagement qui pourrait être considéré comme limitant la liberté d'action de l'Angleterre.

Devant cette situation, M. Briand repart pour Paris afin, à la fois, de mettre M. Tardieu au courant de l'état des pourparlers et de donner aux ministres anglais le temps de la réflexion.

L'impression générale est alors que l'on ne pourra pas

retarder longtemps, après son retour à Londres, la solution de la formule interprétative des obligations d'entr'aide du Covenant. En attendant, on se montre satisfait que l'accord à trois, qui n'avait pu se conclure à Genève en 1927 entre l'Empire Britannique, les Etats-Unis et le Japon, soit maintenant réalisé pour la limitation des armements navals de ces trois pays.

La journée du 8 avril marque une date importante pour la Conférence navale. Tout d'abord la réunion des principaux délégués de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et du Japon entérine l'accord complet entre ces trois Puissances, sauf en ce qui concerne la réserve du Japon relative à un remplacement plus rapide de ses sous-marins, afin d'éviter le chômage dans ses chantiers navals et le transfert d'un certain tonnage (20.000 tonnes), de sa classe de petits croiseurs, à sa classe de destroyers.

Toutefois, il y aurait encore un sérieux obstacle dans la clause de sauvegarde, sur laquelle la Grande-Bretagne croit devoir insister, bien que cela risque de compromettre le laborieux équilibre réalisé entre les forces navales des trois Puissances. Cette clause prévoit que, au cas où l'une des Puissances du continent européen se mettrait à construire dans certaines proportions jugées dangereuses par l'Angleterre, celle-ci ne pourrait plus se considérer comme liée par l'accord à trois et reprendrait sa liberté d'action. Une telle réserve serait difficilement acceptable pour les Etats-Unis, qui se verraient contraints à construire à leur tour pour conserver, avec la Grande-Bretagne, cette parité à laquelle ils tiennent tant, tandis que le Japon verrait s'évanouir l'espoir de réaliser des économies budgétaires et

de jouir de la sécurité relative qu'il aurait cru obtenir au prix de sacrifices assez lourds.

En second lieu, la 1^{re} Commission se réunit et a envisagé trois questions :

1^o Le déplacement unitaire des sous-marins ; 2^o le déplacement unitaire des navires porte-avions et porte-hydravions ; 3^o les règles pour l'humanisation de la guerre sous-marine.

En ce qui concerne la première de ces questions, la commission avait à décider quels seraient le déplacement et l'armement maxima des sous-marins. Du côté britannique et américain, une hostilité assez vive s'était manifestée contre les sous-marins de fort tonnage, et un effort énergique avait été fait pour les limiter à 1.800 ou 2.000 tonnes. La France, qui a lancé il y a quelques mois un grand sous-marin de croisière, le *Surcouf*, déplaçant 2.880 tonnes, et qui a en construction deux autres unités du même type, avait intérêt à ne pas laisser adopter, d'une façon absolue, une telle conception et son point de vue a été défendu par M. Massigli. Il a été convenu que le déplacement maximum des sous-marins serait fixé à 2.000 tonnes, sauf pour trois unités, sortes de super-sous-marins, dont le tonnage pourrait aller jusqu'à 2.800 tonnes.

En ce qui concerne l'armement des submersibles, la France a maintenu le calibre de 6 pouces (152 ^m/_m) comme nécessaire aux grandes unités sous-marines, mais les représentants des autres pays ont insisté pour faire fixer ce maximum à 5 pouce (127 ^m/_m). Ce chiffre a finalement été adopté, sauf pour les trois grands sous-marins de croisière

dont il a été question plus haut : la limite du maximum de leurs pièces sera de 152 ^m/_m.

La question des navires porte-aéronefs, que l'on croyait réglée à Washington, se pose de nouveau du fait que certaines données du problème n'ont pas été envisagées à la conférence d'il y a neuf ans. La convention de limitation de Washington ne porte, en effet, que sur des unités de plus de 10.000 tonnes, avec plate-forme d'atterrissage, et ne tient pas compte des bâtiments plus légers comme ceux qui ont pu et qui pourront être adaptés au transport et au lancement. Une discussion assez longue a eu lieu au sein de la première Commission, sur la définition exacte du porte-aéronef et les différences qui peuvent exister entre lui et le transporteur d'avions.

Il est ressorti assez nettement de cette discussion que l'une des questions dont les marines vont se préoccuper de plus en plus dans l'avenir sera celle de l'extension de l'arme aérienne dans les opérations navales et des facilités croissantes qu'elle trouvera pour remplir ce rôle dans l'adaptation des bâtiments pour le transport et le lancement des avions.

La troisième question dont s'est occupée la première commission a été ce qu'on a appelé « l'humanisation des sous-marins », en d'autres termes, les règles à appliquer aux sous-marins quand ils sont utilisés en temps de guerre pour arraisonner et au besoin détruire les navires de commerce.

La Conférence navale a décidé de ne pas abolir le sous-marin. D'autre part, elle a définitivement rejeté les résolutions Root et y a substitué de nouvelles règles plus

claires et ne s'inspirant pas du désir de réduire la valeur effective des sous-marins. Le nouveau règlement qui a été adopté à l'unanimité, par la Commission, est basé sur le rapport des experts juridiques et est contenu dans une déclaration à laquelle les Puissances seront invitées à adhérer. Voici le texte de cette déclaration :

« Les dispositions suivantes sont acceptées comme règles établies du droit international :

« 1° Dans leur action à l'égard des navires de commerce, les sous-marins doivent se conformer aux règles du droit international auxquelles sont soumis les bâtiments de guerre de surface ;

« 2° En particulier, excepté dans le cas de refus persistant de s'arrêter après sommation régulière ou de résistance active à la visite, un navire de guerre, qu'il soit bâtiment de surface ou sous-marin, ne peut couler ou rendre incapable de navigation un navire de commerce sans avoir, au préalable, mis les passagers, l'équipage et les papiers du bord en lieu sûr. A cet effet, les embarcations de bord ne sont pas considérées comme un lieu sûr, à moins que la sécurité des passagers et de l'équipage ne soit assurée, compte tenu de l'état de la mer et des conditions atmosphériques, par la proximité de la terre ou la présence d'un autre bâtiment qui soit en mesure de les prendre à son bord. »

Ce projet de convention se complète par une clause de ratification.

Enfin, quant à la partie politique de la Conférence navale, l'entente paraît être faite entre Français et Britanniques.

Pour qu'un traité à cinq Puissances devienne réalisable, les Anglais demandent alors d'une part l'aménagement du tonnage de la France, et d'autre part une solution à la question de parité franco-italienne.

Le 9 avril, M. J.-L. Dumesnil, ministre de la Marine français, a avec son collègue britannique, M. Alexander, un long entretien sur la question de l'aménagement des

tonnages des flottes européennes, et ils arrivent, en considérant les besoins de la France par rapport à ceux de l'Italie, à la conclusion qu'il est incontestable que la flotte française doit faire face à des obligations de défense nationale beaucoup plus importantes, puisqu'elle doit exercer son action, non seulement dans la Méditerranée, mais encore partout où la France a des colonies. L'Italie, au contraire, est en mesure de concentrer toutes ses unités dans le seul bassin méditerranéen. En conséquence, la délégation française ne peut admettre la thèse italienne, qui vise à la parité des deux flottes. C'est pourquoi elle réclame irréductiblement entre elles une différence de tonnage, qui n'a pas été indiquée officiellement, mais qui est, assure-t-on, de 240.000 tonnes, chiffre indispensable pour répondre aux besoins de la France hors de la Méditerranée.

Si le principe de cette marge de sécurité était admis, la délégation française serait prête à conclure avec l'Italie un accord de constructions pour les cinq prochaines années, au prorata du tonnage respectif actuel des deux pays.

Il ne dépend donc plus que de la délégation italienne de modifier son attitude injustifiable, si ce n'est par des considérations de prestige.

Comme elle persiste dans sa revendication d'une parité abstraite et irréalisable, le 11 avril, 80^e jour depuis l'ouverture de la Conférence navale, les diverses délégations prennent d'un commun accord les dispositions nécessaires en vue de la fin des négociations. Dans cette journée capitale, on décide qu'une séance plénière serait convoquée pour le 14 avril et qu'elle servirait à exposer :

1° Tous les points sur lesquels l'accord est réalisé entre les cinq Puissances ; 2° tous ceux sur lesquels il y a accord entre les trois Puissances : Empire Britannique, Etats-Unis et Japon ; 3° que les questions sur lesquelles l'accord n'a pas pu encore se faire dans la présente Conférence entre les trois Puissances européennes, Grande-Bretagne, France et Italie, feraient l'objet de conversations qui se poursuivraient par la voie diplomatique ou par d'autres moyens, afin d'essayer de réaliser entre elles une entente.

Ainsi, la Conférence navale se termine non point par un accord à trois pur et simple, ni par un traité entre les cinq Puissances, mais par un accord à cinq sur certains points déterminés (notamment la réglementation de l'usage des sous-marins en temps de guerre), par une convention à trois pour la limitation des armements navals et par le maintien du contact établi entre les trois Puissances européennes sur les problèmes de limitation qui les intéressent plus particulièrement. Le protocole final de la Conférence enregistrera les conventions juridiques ou techniques acceptées par les cinq Puissances ; l'accord de limitation anglo-américano-japonais, et la décision de prolonger le travail de la Conférence entre les trois Puissances européennes participantes sur les divergences qui subsistent entre elles.

On décida de nommer un comité de juristes pour procéder à la rédaction du traité et un comité d'experts sous la présidence du secrétaire général pour les assister.

La forme que prendra le traité a été arrêtée dans ses grandes lignes. Ce document se composera de trois parties, dont les deux premières seront signées par les cinq

Puissances réunies à Londres et la troisième par l'Empire Britannique, les Etats-Unis et le Japon seulement. La première partie comprendra l'ajournement jusqu'après 1936 des constructions de remplacement des bâtiments de ligne, autorisées par le traité de Washington ; les règles de déclassement ; la nouvelle définition des navires porte-aéronefs ; la méthode transactionnelle de limitation du tonnage naval ; les définitions des bâtiments spéciaux et des bâtiments exempts de limitation ; l'accord sur le déplacement unitaire des sous-marins.

Le seconde partie consistera dans la déclaration relative à la réglementation de l'usage de l'arme sous-marine en temps de guerre, contre les navires de commerce.

La troisième partie sera le traité anglo-américano-japonais de limitation des bâtiments auxiliaires.

La date de signature du traité n'est pas fixée ; elle se fera dès que possible, aussitôt que le texte du traité pourra être établi. Le 17 avril est envisagé comme date probable.

La séance plénière du 14 avril marque la fin de la Conférence. En effet, bien que les nécessités du travail de rédaction aient fait renvoyer au 22 avril la date fixée pour la cérémonie de la signature, tous les échanges de vues ont cessé.

La cause principale du retard de la signature et la prolongation des travaux de la Conférence est la réserve italienne contre l'adoption de la formule transactionnelle, par tonnage global et par catégories, de limitation des armements navals qui a été élaborée dans les premières semaines de la Conférence. La délégation italienne ayant main-

tenu sa réserve générale sur ce point, la Conférence en a pris acte, et il ne sera pas possible, apparemment, de faire entrer cette formule telle quelle dans la partie du traité qui sera signée par les cinq Puissances.

Enfin, dernier arrangement, le Japon obtient partiellement gain de cause dans sa revendication relative au transfert possible d'une certaine quantité de tonnage entre deux classes, celle des petits croiseurs et celle des destroyers, (10 % de la classe dans laquelle le transfert s'effectuera).

Le 22 avril, au milieu du cérémonial habituel, fut signé le traité de Londres, qui termine cette longue et laborieuse Conférence navale.

LES RÉSULTATS

Cette Conférence restera mémorable tant par la durée des négociations que par les alternatives d'espoir et de pessimisme, comme rarement en connut une réunion internationale, qu'elle traversa. Les débats clos, il faut maintenant considérer le traité, et examiner les résultats qui y sont atteints.

Le traité de Londres comprend cinq parties d'inégale portée : l'accord à cinq s'est fait sur certaines questions ; sur d'autres, l'accord ne lie que trois Puissances : la Communauté britannique, les Etats-Unis et le Japon.

L'accord à cinq porte sur les principaux points suivants :

Les vacances navales pour les bâtiments de ligne, disposition qui renvoie jusqu'après 1936 la faculté de construire les unités de cette classe que le traité de

Washington avait autorisées à partir de 1930. Par exception, la France et l'Italie, qui avaient reçu le droit à Washington de construire pour 70.000 tonnes dans cette classe en remplacement de deux unités perdues par chacune, conservent ce droit jusqu'en 1936 (partie I du traité).

La définition des porte-avions qui a été modifiée et qui permet d'inclure dans cette classe de bâtiments les porte-avions de moins de 10.000 tonnes (partie I).

La limitation du déplacement des sous-marins à 2.000 tonnes à l'exception de 3 sous-marins par Puissance qui peuvent jauger jusqu'à 2.800 tonnes (la France est également autorisée à conserver une unité de 2.880 tonnes), et la limitation du calibre de leur artillerie à 130 ^{mm} (5,1 pouces) (Partie II).

La définition des bâtiments auxquels ne s'appliqueront pas les règles de limitation et la liste des bâtiments dits spéciaux (partie II). De nouvelles règles de remplacement et de déclassement des bâtiments de guerre modifiant à cet égard les clauses correspondantes du traité de Washington (partie II).

La convention réglementant l'usage du sous-marin en temps de guerre contre les navires de commerce et remplaçant les conventions Root de Washington (partie IV).

L'accord à trois marque des progrès plus substantiels.

Dans la catégorie des capital-ships, les flottes cuirassées des trois principales Puissances navales seront sensiblement réduites d'ici 1936 en application de la partie I du traité. Les unités de ligne dont la suppression anticipée va être effectuée sont au nombre de 5 pour l'Empire Britan-

nique (*Iron Duke, Marlborough, Emperor of India, Benbow et Tiger*), de 3 pour les Etats-Unis (*Florida, Utah, Wyoming*) et de 1 pour le Japon (*Hiyiei*), ce dernier devant être transformé en bâtiment-école. Or, tous ces navires auraient eu le droit de rester en service jusqu'en 1934 et 1935. De ce fait, les escadres cuirassées britannique, américaine et japonaise auront l'effectif suivant : pour la Grande-Bretagne, 15 unités armées de canons de 381 ou 406 $\frac{m}{m}$, pour les Etats-Unis, 15 unités également : l'âge un peu plus élevé des navires américains est compensé par une supériorité sensible du nombre de pièces de l'artillerie principale : 160 contre 118 seulement sur les bâtiments anglais.

Pour le Japon, 9 unités, 88 canons d'artillerie principale.

L'accord à trois porte également sur les autres catégories de bâtiments :

Pour les croiseurs de 10.000 tonnes ou moins, armés de canons de plus de 155 $\frac{m}{m}$ (6,1 pouces), les Etats-Unis en obtiennent 18, la Grande-Bretagne 15 et le Japon 12.

Pour les croiseurs plus petits, porteurs de canons d'un calibre maximum de 155 $\frac{m}{m}$ (6,1 pouces), l'Empire Britannique en a 192.200 tonnes, les Etats-Unis 143.500 tonnes, le Japon 100.450 tonnes.

Les deux nations anglo-saxonnes obtiennent le même tonnage de destroyers, 150.000 tonnes, et le Japon 105.000 tonnes.

Au point de vue sous-marins, les trois Puissances sont sur le pied d'égalité stricte : elles en maintiennent en service 52.700 tonnes.

La méthode de limitation des armements navals, basée sur la proposition transactionnelle française, acceptée et mise en application pour la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon, n'a pu être insérée dans le texte du traité, par suite de la réserve générale faite par l'Italie au moment de la discussion de cette méthode et maintenue par elle au moment de la rédaction du traité. C'est là cependant un résultat d'importance en vue de la continuation des travaux de la Commission Préparatoire à Genève, résultat qu'a souligné M. Mac Donald dans la lettre d'envoi du traité de Londres au Secrétaire Général de la Société des Nations.

Tel est le bilan de ces longues négociations : doit-on y voir une faillite comme nombre de bons esprits le prétendent ? Certes non ; du point de vue purement technique, ce bilan n'est pas absolument décevant. Sans doute la Conférence n'aboutit qu'à un succès partiel et la question de la limitation des armements navals subsiste avec ses difficultés techniques et politiques premières, mais quant on réfléchit aux circonstances et aux conditions dans lesquelles s'engagèrent les pourparlers, on doit reconnaître que c'est là tout ce qu'on pouvait demander à cette entreprise dont la préparation diplomatique insuffisante rendait particulièrement délicate la conciliation des grands intérêts en cause. L'opposition entre les thèses britanniques et les thèses américaines, révélées à la Conférence de Genève en 1927, avait paralysé les travaux de la Commission Préparatoire et fait échouer le projet de compromis franco-britannique en 1928. C'est seulement sous d'impérieuses nécessités financières et des difficultés qu'éprouvait

l'Angleterre à soutenir la course aux armements que M. Ramsay Mac Donald, dès son arrivée au pouvoir, chercha à réaliser l'entente avec Washington.

En fait, l'Angleterre, en admettant la parité avec les Etats-Unis, a renoncé à la suprématie navale sur laquelle se basait jusqu'ici sa puissance dans le monde. Pourquoi s'est-elle résignée à cette parité, impliquant la renonciation à la maîtrise absolue des mers qui fut toujours à la base de sa politique navale ? Pourquoi, d'autre part, l'Amérique a-t-elle voulu être placée, au point de vue naval, exactement sur le même plan que la Grande-Bretagne ?

M. le sénateur Borah, dans un article récent de « *Current History* » (1), donne la clef de cette énigme.

— Voici ce qu'il écrit :

« Notre doctrine est que la mer appartient à toutes les nations : elle n'appartient pas à une nation unique, c'est la propriété commune de tous les peuples. Donc tous les peuples doivent pouvoir librement en user, en temps de paix comme en temps de guerre, pour leur commerce. »

Voilà le principe dont M. Borah tire aussitôt les conséquences logiques : « Si l'Angleterre ne veut pas consentir à ce qu'une loi internationale fixe une fois pour toutes le droit des neutres sur mer, si l'Angleterre s'en tient à son point de vue qu'en temps de guerre elle doit dominer les océans, alors nous construirons une flotte égale ou supérieure à la sienne, une flotte qui empêchera qu'on intervienne dans le commerce des Etats-Unis ». Pour cette protection du commerce, deux moyens : la persuasion ou la

(1) Cf. *Current History*, mars 1929, p. 925. W.-E. Borah : « *The freedom of the seas* ».

force. « Peut-être pourrons-nous encore le protéger sans construire une grande marine ; mais si nous ne le pouvons pas, sans doute, nous la construirons. »

La menace est directe, et ceci explique maintenant pourquoi, à Londres, la délégation américaine demanda que la parité soit étendue à toutes les unités de combat, grosses ou petites, non seulement en tonnage, mais encore en armement.

Allait-on se lancer, de part et d'autre, dans une course aux armements navals ? la course aux armements conduit presque toujours et inévitablement à la guerre. De plus, elle est extrêmement onéreuse, et pas plus aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne, on ne pouvait négliger ce côté de la question.

De là la décision prise : on ne l'a pas fait connaître tout d'abord : « Domination des mers » disaient jusque là les Anglais. — « Liberté des mers » répondaient les Américains. On a concilié les deux thèses et l'on semble s'être arrêté à cette formule : « Partage à deux de l'hégémonie maritime avec le moins de frais possible (1) ». Eloigner le spectre de la guerre, réduire les dépenses dans les deux pays, telle est bien la double pensée à laquelle ont obéi l'Angleterre et les Etats-Unis en convoquant la Conférence du Désarmement naval.

Pourtant, indépendamment de ce partage avec l'Amérique de la domination des mers, l'Angleterre entendait assurer sa suprématie par rapport aux flottes des autres Puissances, et notamment, en ce qui concerne l'Europe,

(1) Cf. Henri Michel : « La Conférence navale de Londres », *Revue Polit. et Parlementaire*, mars 1930.

maintenir sa doctrine du « two power standard ». Il en résultait qu'avant même la réunion de la conférence de Londres, on se trouvait en présence d'un accord préalable anglo-américain, qui pourtant ne pouvait prendre toute sa valeur que si les trois autres Puissances — le Japon, la France et l'Italie — se résignaient à limiter et à réduire leurs forces navales dans des conditions telles que les chiffres envisagés pour la parité anglo-saxonne n'en fussent pas affectés.

Engagés dans cette voie, les pourparlers pouvaient difficilement aboutir à un accord à cinq. Les désaccords entre Japonais et Américains, non négligeables, n'étaient pas cependant tels qu'on ne put trouver un terrain d'entente. Mais la revendication de parité avec la France, revendication sur laquelle la délégation italienne ne voulut jamais faire de concession, eut impliqué pour la France le sacrifice pur et simple de sa sécurité. La thèse française, si clairement exposée dans le mémorandum du 20 décembre suffit à mettre toutes choses au point : chacun a le devoir de couvrir ses besoins absolus et seules, les garanties mutuelles de sécurité peuvent transformer ces besoins absolus en besoins relatifs. Or, dès l'instant où les Etats-Unis et la Grande-Bretagne n'estimaient pas pouvoir engager l'avenir en contractant des obligations en vue de mieux garantir la sécurité générale, il ne dépendait pas de la bonne volonté de la France qu'une solution d'ensemble put être trouvée. A un certain moment, on fut beaucoup plus près de l'entente que ne l'ont dit les informations de presse, les Anglais acceptant sous réserve de quelques ajustements le chiffre du tonnage total de la flotte française,

qui maintenait, à condition que l'Italie en eût moins, le principe du « two standard power » en Europe. Mais ni les Français ni les Anglais ne pouvaient accepter la parité anglo-italienne, qui eut signifié l'infériorité dans la Méditerranée pour la France, et la fin de la doctrine du double pavillon pour l'Angleterre.

On peut donc dire que la principale pierre d'achoppement de l'accord à cinq, qui était le véritable objet de la Conférence, fut la revendication, par l'Italie, de la parité avec la France. On sait en quoi consiste la thèse italienne : elle est exprimée en termes très nets dans la note que M. Mussolini remettait, le 6 octobre 1928, à l'ambassadeur de France à Rome, et dans laquelle il était dit qu'en matière de désarmement le Gouvernement italien est prêt à « accepter comme limite de ses armements des chiffres quelconques, même les plus bas, pourvu qu'ils ne soient dépassés par aucune autre Puissance continentale européenne ». Cette proposition vise donc indubitablement la France, et signifie, en langage courant, que l'Italie n'admettra pas que la France ait le droit d'entretenir une armée, une flotte et une aviation plus fortes que les siennes propres.

La thèse italienne est très caractéristique : les besoins navals réels du pays lui importent peu. L'Italie ne veut pas être dépassée par la France, et pour obtenir cette satisfaction au meilleur compte possible, elle demande « la parité par le bas ».

Telle est la position qu'adopta, dès le début de la Conférence, la délégation italienne, pour la maintenir jusqu'à la fin. Le fait était du reste à prévoir : Quant un

Gouvernement a commis l'erreur de prendre une position aussi catégorique, il ne lui est guère possible de changer d'attitude au cours des négociations et de s'adapter aux circonstances du moment.

Mais ces prétentions sont-elles justes, et même justifiées ? Il semble que M. Mussolini ait, par avance, répondu à cette question quand il déclarait qu'il faisait, de ces revendications, une affaire de « prestige » : cette expression est la raison de ceux qui n'en ont pas de plus sérieuses à faire valoir.

En effet, chaque peuple a des besoins différents, et il semble que le Gouvernement de M. Mussolini ait, à dessein, méconnu cette vérité élémentaire. Est-il possible, est-il raisonnable d'établir la moindre comparaison entre la situation de l'Italie et celle de la France ?

Avec ses 60 millions d'habitants, de toutes les couleurs, répandus sur toute la surface du globe, et ses 12 millions de kilomètres carrés, en dehors de la métropole, la France est une nation essentiellement intercontinentale. Elle n'est pas seulement d'Europe, elle est aussi d'Afrique, d'Asie, d'Amérique, d'Océanie. Où sont les titres de l'Italie à mettre en regard de ceux de la France ?

Sans insister sur une telle disproportion entre la situation de la France et celle de l'Italie, il faut aussi ajouter que les arguments de la délégation ou de la presse italienne ne sont pas plus convaincants. Le mémorandum italien s'efforce d'établir qu'à peu de choses près, la parité navale franco-italienne existe déjà en fait. Pour y arriver, il faut vraiment jongler avec les chiffres dans des conditions n'ayant aucune chance de faire illusion. L'Italie a toujours

eu une marine de guerre bien inférieure à celle de la France, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

	France	Italie
1900....	621.500 tonnes	255.540 tonnes
1914....	755.150 tonnes	423.800 tonnes
1921....	520.000 tonnes	338.000 tonnes
1930....	681.808 tonnes	318.526 tonnes

C'est en vérité une singulière façon de préparer la réduction des armements que de demander la parité avec une flotte deux fois plus puissante que la sienne.

Quant à l'argument que la France a déjà accepté l'égalité avec l'Italie à Washington, il est absolument faux. La France n'a admis le pourcentage de la Conférence de Washington, sans se soucier de la parité avec qui que ce fût, que parce qu'il s'agissait uniquement des capital-ships qui, alors déjà, n'intéressaient plus directement sa politique navale défensive et parce qu'il était bien entendu qu'elle gardait son entière liberté pour toutes les autres catégories de bâtiments.

En réalité, la revendication italienne de parité avec la France ne relève que de considérations de prestige. L'Italie affirme sa volonté d'être l'égale sur mer de la plus forte puissance continentale européenne : dans ces conditions, elle pourrait aussi aisément revendiquer la parité avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Ce n'est pas un argument politique, ce n'est pas un principe de nature à justifier la défense des intérêts vitaux d'un grand pays : c'est un geste d'orgueil inspiré par le seul esprit

fasciste. L'Italie sait bien que cette égalité avec la France se traduirait pour elle par une supériorité de fait dans la Méditerranée, puisque les forces de la Puissance avec laquelle elle réclame la parité seraient dispersées : mais cette considération essentielle ne l'arrête pas dans ses revendications. On est alors en droit de se demander, au contraire, si elle n'explique pas tout le calcul italien, et si, en dehors de toutes les déclarations sur la nécessité de préparer la paix par le désarmement, elle n'est pas la véritable raison de l'attitude adoptée par le Gouvernement de Rome.

Le Cabinet de Rome doit assumer aujourd'hui la responsabilité morale qu'implique aux yeux du monde entier le fait pour une nation d'avoir été seule, au sein d'une conférence internationale, à refuser de faire connaître ses besoins, d'admettre qu'ils soient examinés et discutés comme ceux des autres Puissances, à exiger la parité avec une autre nation, sans même essayer de justifier cette prétention.

L'attitude de l'Italie qui empêcha ainsi, pour la plus grande part, la conclusion d'un accord entre les cinq Puissances, s'opposa également à un accord à quatre, la France étant obligée alors de faire d'expresses réserves quant aux réductions qu'elle pourrait consentir si l'Italie devait rester absolument libre d'accroître ses forces navales. Indépendamment de cette considération technique, il y aurait eu de plus des objections politiques assez sérieuses au fait de laisser l'Italie en dehors d'un arrangement international de cette importance.

L'accord à trois même se trouve menacé de caducité.

du fait que la France et l'Italie ont conservé toute liberté de construire, et les trois Puissances intéressées se sont réservées dans la clause de sauvegarde la possibilité de modifier les tonnages fixés entre elles au cas où leur sécurité serait affectée par les constructions d'une autre Puissance.

Un autre point sur lequel il est intéressant de revenir, bien que la question n'ait pas soulevé les polémiques violentes qui avaient marqué sa discussion à Washington, est celui de l'existence ou de la suppression de l'arme sous-marine.

A la séance publique où furent exposés les divers points de vue, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont, ainsi qu'on l'a vu, demandé l'abolition du sous-marin : la France et le Japon s'y sont résolument opposés. L'Italie a réservé son opinion.

Que M. Mac Donald, au nom de l'Angleterre, ait préconisé l'abolition du sous-marin, il n'y a là rien qui doive surprendre. Le premier britannique est resté simplement fidèle à la thèse de l'Amirauté anglaise, depuis le premier moment que le « moucheron » naval a vu le jour. Aucune déclaration n'illustre plus brillamment la thèse britannique tendant à la suppression du sous-marin comme arme de combat que la réflexion de lord Jervis, comte de Saint-Vincent, premier lord de l'Amirauté, recevant, envoyé par Pitt, le grand ingénieur Fulton, pour lui rendre compte de l'expérience si merveilleusement réussie de son *Nautilus* sur la *Dorothée* : « Pitt est le plus grand des sots d'encourager un genre de guerre inutile à ceux qui

sont les maîtres de la mer et qui, s'il réussit, les privera de cette suprématie ».

Rien ne met plus fidèlement en relief l'intérêt primordial qu'attache le Grande-Bretagne à la disparition du mortel ennemi du cuirassé.

Les Etats-Unis, jusqu'en 1929, s'étaient montrés violemment hostiles à cette suppression. Le voyage de M. Mac Donald en Amérique et ses conversations avec le président Hoover ont déterminé un changement radical des hommes d'Etat américains en matière de navigation sous-marine.

Un revirement aussi complet aurait été provoqué par des considérations humanitaires plus encore que par des considérations techniques. On se demande véritablement ce que vient faire là la question d'humanité. Est-il plus humain de tuer par la torpille aérienne ou par le canon que par la torpille sous-marine ? On attendra longtemps une réponse à cette question.

L'exposé si franc de ton de M. Leygues, ministre de la Marine française, a fait pleine justice des arguments des adversaires du sous-marin. Il a parfaitement démontré que le sous-marin est un navire de guerre comme les autres, l'arme convenant par excellence aux marines de second rang à responsabilités étendues. Il a souligné le véritable aspect de la question, telle que les Anglais et les Américains prétendent la poser, lorsqu'il a demandé si le sous-marin doit disparaître parce qu'il gêne les navires de surface dans leurs habitudes et leurs traditions séculaires, et lorsqu'il a fait remarquer qu'on ne saurait supprimer

ou restreindre les moyens défensifs sans s'exposer à donner une prise dangereuse aux moyens offensifs.

Mais si la France et le Japon ne sauraient consentir à la suppression ou à la limitation trop stricte des sous-marins, ces deux pays admettent parfaitement que leur usage soit réglementé. Il y a un principe : si le sous-marin peut assurer les mêmes devoirs que les navires de surface, il faut lui reconnaître les mêmes droits. Et le Comité de juristes auquel fut renvoyé la proposition française de préparer une convention interdisant au sous-marin d'agir « à l'égard des navires de commerce sans se conformer strictement aux règles auxquelles vont ou pourront être soumis ultérieurement les bâtiments de guerre de surface », adopta complètement ce point de vue dans le texte qu'il établit et que la conférence s'appropriait intégralement.

Ce texte, bien qu'inspiré des résolutions Root de Washington, établit des règles beaucoup plus satisfaisantes parce que moins strictes. Il ne reste rien de la troisième des résolutions Root, assimilant dans certains cas le commandant du sous-marin à un pirate, ni de la quatrième, par laquelle le sous-marin étant déclaré incapable d'appliquer, comme les bâtiments de surface, les règles de saisies en mer, devrait s'en abstenir. Il est reconnu que le sous-marin, comme tous les bâtiments, peut faire une guerre licite aux navires de commerce sous les conditions qui ont été énoncées. Il est bien entendu que ces règles ne s'appliquent pas aux navires de commerce armés pour prendre part eux-mêmes aux opérations de guerre. Enfin,

cette convention est ouverte à l'adhésion des autres Puissances.

Ces résultats acquis une fois étudiés, il reste à examiner les commentaires dont ils ont fait l'objet suivant les préoccupations particulières des pays qui y sont directement intéressés.

En Angleterre, les milieux de gauche, qui n'avaient en vue que la consolidation du cabinet Mac Donald, se sont efforcés de faire ressortir que l'accord anglo-américain-japonais a une importance énorme. Les milieux conservateurs se sont montrés beaucoup plus réservés. On se félicite cependant des réductions obtenues et des économies qui vont pouvoir être réalisées. M. Alexander, premier lord de l'Amirauté, cite les chiffres suivants : en 1927, à Genève, les chiffres proposés en croiseurs, sous-marins et contre-torpilleurs étaient respectivement de 737.500 tonnes pour l'Angleterre et les Etats-Unis, et 481.250 tonnes pour le Japon. Ces chiffres, valables jusqu'en 1936, ont été ramenés maintenant à 541.700 tonnes pour l'Angleterre, 526.200 tonnes pour les Etats-Unis et 367.050 tonnes pour le Japon. Ceci représente une réduction totale de tonnage auxiliaire, pour les trois Puissances, de 521.000 tonnes sur les chiffres de 1927.

Les économies pour les six prochaines années peuvent se chiffrer à 50 millions de livres pour les bâtiments de ligne, plus 4 millions de livres pour les déclassements accélérés dans cette classe.

Pour les croiseurs, destroyers et sous-marins, la différence entre les chiffres de 1927 et de 1930 représente une économie d'environ 13 millions de livres sterling.

Ces avantages pécuniaires, joints aux avantages moraux et politiques de la suppression de la course aux armements avec les Etats-Unis, font en général considérer la conférence navale comme un succès, montrant le chemin des succès à venir.

Aux Etats-Unis, le président Hoover et les milieux officiels accueillirent avec satisfaction les accords de Londres. S'ils ne répondent pas à tout l'espoir qu'avait fait naître l'initiative de M. Mac Donald, il n'en est pas moins vrai que les Américains sont les principaux bénéficiaires de la Conférence navale puisque, d'une part, ils obtiennent l'égalité avec la flotte britannique et que, d'autre part, ils ont pu réaliser l'entente avec le Japon, ce qui leur importait par dessus tout. Eux aussi constatent avec plaisir les économies que les accords navals leur font réaliser. Ils se montrent également satisfaits que le traité naval ne contienne aucun engagement politique de la part des Etats-Unis. On se rend compte cependant que la ratification par le Sénat fera l'objet d'une dure bataille parlementaire, les questions internationales même les plus importantes étant toujours traitées aux Etats-Unis du point de vue assez étroit des partis aux prises.

Le Japon voit également s'améliorer, par le traité de Londres, la proportion qu'il avait déjà obtenue pour les capital-ships et les porte-aéronefs. Il obtient 70 % de la flotte de croiseurs américaine, et la parité pour les sous-marins. Il réalise également des économies appréciables. Mais le haut Etat-Major naval japonais soulève cependant des difficultés et la ratification semble devoir soulever également des controverses de ce côté.

Les commentaires italiens sont relativement modérés ; ils essayent bien d'expliquer que l'échec final de la conférence est dû au refus de la France d'admettre la revendication italienne de la parité avec elle, mais en réalité on discerne parfaitement qu'on éprouve à Rome un véritable soulagement en constatant que la conférence n'a pas abouti à un accord à quatre, dont l'Italie se serait exclue elle-même par sa prétention à l'égalité. De cette manière toutes les possibilités sont réservées pour l'avenir et les relations franco-italienne ne sont pas affectées par le fait que les choses restent en l'état en ce qui concerne la puissance navale des deux pays.

Quant à la France, bien que tout paraissait s'annoncer comme devant rendre sa position particulièrement délicate à la conférence, où elle risquait ou de devoir sacrifier ses droits et ses intérêts les plus certains, ou de devoir assumer, en apparence du moins, la responsabilité morale de l'échec des négociations, elle a pris toutes les initiatives de nature à favoriser la solution politique ou technique du problème. Et même lorsqu'il est apparu que l'accord à cinq était une impossibilité absolue, la délégation française s'est efforcée d'éviter tout ce qui pouvait donner l'impression d'une rupture des pourparlers. La France n'a pas voulu se rallier, à défaut d'un accord général, à un accord à quatre qui eut consacré l'isolement de l'Italie. C'est un acte politique dont tout esprit impartial lui saura gré.

Dans l'ensemble, la marine française sort grandie de la conférence. Elle a fait, pratiquement, lever la lourde hypothèque qui pesait sur elle depuis la conférence de

Washington. Elle a fait supprimer les résolutions Root, et fait prévaloir ses conceptions au sujet de l'emploi de l'arme sous-marine.

Tout en réservant l'avenir, la France garde son entière liberté pour la couverture de ses besoins navals : elle maintient intégralement ses droits et les forces nécessaires à sa défense.

En faisant abstraction de tous les points de vue particuliers, ce que l'on peut dire avec des chances de rester dans le vrai, c'est que la Conférence navale de Londres s'est terminée dans les conditions qu'on pouvait raisonnablement espérer dans les circonstances actuelles.

Elle n'aboutit ni à un succès complet, ni à un échec brutal. On pouvait craindre qu'il en résultât quelque aigreur, de part et d'autre, et qu'au lieu de servir utilement la cause de la paix, les négociations de Londres n'eussent pour conséquences d'aggraver la méfiance entre les nations et de créer un nouveau malaise.

Il suffit de lire attentivement les discours prononcés à la séance de la signature du traité pour se convaincre qu'il n'en est rien. Par leur esprit et leur accent, ils témoignent de la sincère volonté des Gouvernements de continuer l'œuvre commencée en faveur de la consolidation de la paix et de la réduction des armements. Même indépendamment des résultats partiels acquis qui se trouvent enregistrés dans le traité naval de Londres — et qui ne sont pas négligeables comme on l'a déjà constaté — ces discours suffisent à établir que la conférence ne fut pas

inutile et qu'elle marque non seulement un progrès moral, mais un progrès technique. Elle offre en tout cas une ligne de départ pratique pour les pourparlers qui seront repris en 1935 en vue de franchir une nouvelle étape dans la voie de la limitation et de la réduction des armements sur mer.

CONCLUSION

LE DÉSARMEMENT NAVAL ET LA LIBERTÉ DES MERS

De cette étude qui, malgré sa longueur, ne saurait prétendre épuiser un problème aussi complexe, on peut, semble-t-il, dégager une conclusion certaine : les relations actuelles des grandes Puissances maritimes du monde sont largement influencées, sinon dominées par l'issue de ce problème. Rarement, si jamais, vit-on l'élément naval acquérir une importance aussi universelle, que celle qu'il possède aujourd'hui dans le domaine politique.

Il n'en faut pas chercher la raison bien loin. Aux belligérants comme aux neutres, la grande guerre a démontré l'importance vitale de la puissance maritime. Importance vitale non pas au point de vue purement militaire, mais au point de vue économique.

Arme militaire médiocrement efficace, ainsi que la dernière guerre l'a prouvé, la flotte de guerre s'est par contre révélée une arme économique redoutable. L'Allemagne, en dépit de sa puissance militaire, de ses immenses ressources, de son génie d'organisation, se trouva gênée à chaque instant et finalement forcée à la soumission par la pression irrésistible du blocus maritime.

Les moyens d'action et les droits des navires de guerre vis-à-vis des bâtiments de commerce sont maintenant beaucoup plus considérables qu'autrefois : les croiseurs modernes ont pris la place des corsaires de jadis, mais combien plus rapides, mieux armés et ainsi plus puissants. La flotte de guerre a pour champ la vaste étendue des océans, et pour objectif toutes marchandises directement ou indirectement destinées à l'ennemi, aptes à être transportées par l'ensemble de la flotte mondiale. Plus de distinction entre les marchandises nécessairement et facultativement de contrebande ou soustraites à toute saisie. Désormais, la guerre absorbant la nation toute entière, est contrebande, partant saisissable, toute marchandise destinée à l'ennemi, sous quelque pavillon qu'elle voyage. En même temps que les possibilités de confiscation se sont accrues, les conditions d'exercice du contrôle, autrement dit du « droit de visite » en haute mer, se sont aggravées. Pour les raisons les plus diverses, le navire suspect est « dérouté » afin de permettre une visite plus commode et plus complète.

On peut ainsi dire que, dans la période moderne que caractérise le prodigieux développement des relations commerciales maritimes, les flottes de guerre sont fonction de l'intensité et de la fréquence de ces relations, du rôle qu'elles jouent dans l'économie d'un pays. Ainsi les flottes de guerre ont-elles pour objet, tantôt d'assurer à la Puissance qui en dispose l'arme redoutable du blocus économique, tantôt d'en interdire l'exercice à la flotte adverse.

L'histoire des guerres maritimes oppose depuis plu-

sieurs siècles deux flottes, dont l'une vise à la domination des mers interdites au commerce ennemi, fut-il sous pavillon neutre, dont l'autre poursuit la liberté des mers, c'est-à-dire la liberté des flottes commerciales neutres d'approvisionner, fut-ce en temps de guerre, les pays belligérants. Au nombre de ces deux antagonistes a toujours figuré l'Angleterre. La Grande-Bretagne, traditionnellement, tient à la maîtrise des océans, et il faut reconnaître que sa situation particulière la pousse tout spécialement à cette revendication. Aucune marchandise ne pouvant lui parvenir, sinon par voie de mer, le blocus maritime présente pour elle un danger décuplé aujourd'hui par une évolution économique qui, au bénéfice de l'exploitation industrielle, a sacrifié la production agricole nationale. C'est là une tradition si fortement ancrée que tous les ministères, qu'ils soient conservateurs ou travaillistes, sont, avant tout, nava-listes. C'est le « credo » national, exprimé de façon si frappante dans le code de la guerre, qui déclare : « la marine, sur laquelle, après la bonne providence de Dieu, reposent principalement la richesse, la sécurité et la grandeur du Royaume ».

Dans ce conflit, les Etats-Unis également n'ont cessé de figurer. A peine constitués, ils invoquent et soutiennent la « liberté des mers », autrement dit la liberté de commerce avec les belligérants. Au nom des mêmes principes, ils s'élèvent, au début de la grande guerre, contre les mesures respectives de blocus des Puissances alliées et de l'Allemagne. Et la reconnaissance, la proclamation et l'organisation du principe de la liberté des mers constituent le second des quatorze points du président Wilson,

un des principes fondamentaux pour la défense desquels les Etats-Unis sont entrés en guerre.

Dès la Conférence de la Paix, l'Amirauté et l'opinion publique américaine, invoquant les intérêts et les droits du commerce des Etats-Unis, commencèrent à réclamer l'égalité avec la flotte de guerre anglaise. Depuis 1920, par les deux principales étapes de Washington et de Londres, il semble que l'on a vu se dérouler davantage l'histoire du partage de la maîtrise maritime que celle du désarmement naval.

On a résolu des problèmes de hiérarchie et de quantité. A cette hiérarchie on n'aperçoit nul critérium clair, et encore moins équitable : chiffre de la population, étendue du domaine colonial, longueur des lignes de communication, chiffre du commerce international. Les quantités imposées ne l'ont été qu'en vue de permettre à chacune des deux principales Puissances de conserver une suprématie incontestable sur les autres dans leur zone d'action. En dépit des destructions de tonnage exécutées ou prévues, les deux Puissances prépondérantes n'en conservent pas moins dans chacune des catégories des flottes redoutables.

Il reste donc beaucoup à faire dans ce domaine infiniment complexe de la limitation des armements navals, et c'est pourquoi il convient même de se demander si, au cours de ces nombreux débats que l'on vient d'étudier, on a vraiment abordé le fond de la question pour chercher à la résoudre.

Nous ne le croyons pas : le principe admis que la flotte de guerre est presque exclusivement une arme économique — et cela paraît maintenant difficilement contes-

table — entraîne comme conséquence nécessaire que l'importance de cette flotte de guerre variera directement avec les pouvoirs qui lui sont conférés au regard de la flotte et du commerce maritimes, neutre ou ennemi (1). Tant que les Puissances maritimes entendront se réserver le droit, en cas de guerre, de contrôler et de saisir, indépendamment de zones bloquées, sur toute l'étendue des océans, toutes marchandises ou peu s'en faut, en provenance ou à destination directe ou indirecte des Etats belligérants, transportées en navires ennemis ou neutres ; tant que certaines Puissances maritimes entendront se réserver les moyens de rompre les blocus réguliers dont l'exercice nuit à leur commerce ; tant qu'elles calculeront et construiront leurs flottes de guerre en fonction de ce double résultat, il ne faut pas compter sur un désarmement naval digne de ce nom.

Le désarmement naval n'apparaît possible qu'à la double condition que, indépendamment des zones avoisinant, plus ou moins étroitement, les territoires bloqués, la circulation des flottes de commerce soit désormais libre en haute mer, et que soient définies les conditions et les formalités à la suite desquelles des blocus, tenus pour légitimes, seraient opposables à toutes Puissances.

Aucun problème n'est aujourd'hui plus important que celui-là, ni plus délicat parce qu'il met en opposition les Etats-Unis et l'Angleterre dans des conditions particulièrement difficiles. Par certains côtés, chacune des deux thèses, maîtrise ou liberté des mers, peut invoquer de

(1) Cf. J. Lyon, *Le désarmement naval*, « Revue des Vivants », nov. 1929.

bons arguments : mais précisément, rien n'est plus inquiétant que le heurt de deux droits qui parfois, à la longue, lorsqu'ils n'ont pu se concilier, cherchent à triompher l'un de l'autre par la force. La solution de cette controverse internationale est cherchée depuis fort longtemps et c'est assez en dire la difficulté : elle paraît être cependant la préface nécessaire d'un véritable désarmement naval.

Vu : *Le Président,*

A. DE LA PRADELLE.

Vu : *Le Doyen de la Faculté,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	
<i>Historique sommaire du désarmement.....</i>	
<i>Les tentatives de désarmement, en 1899 et 1907 à</i>	
<i>La Haye</i>	5
CHAPITRE I	
<i>La course aux armements navals avant la guerre.</i>	
<i>Conséquence de la guerre sur les armements navals.</i>	
<i>La période 1918-1922</i>	15
CHAPITRE II	
<i>La Conférence de Washington.....</i>	27
Les débats	29
§ 1. — La limitation des capital-ships.....	32
§ 2. — La question des sous-marins.....	57
§ 3. — Les bâtiments auxiliaires de combat de	
surface et les porte-aéronefs.....	82
<i>Les résultats</i>	
Le traité de Washington. Ce qu'on peut en pen-	
ser. Le traité de Washington devant l'opinion	
publique	87
CHAPITRE III	
<i>Le désarmement naval à la Société des Nations..</i>	99
§ 1. — L'extension du traité de Washington aux	
Puissances non signataires.....	100
§ 2. — La Commission de coordination et l'ori-	
gine de la Commission préparatoire à la Con-	
férence du désarmement.....	112
§ 3. — L'œuvre de la Commission préparatoire.	116

CHAPITRE IV	
<i>Le désarmement naval en dehors de la Société des Nations et la politique navale des divers pays, de 1922 à 1929.</i>	141
§ 1. — La Conférence tripartite de Genève (1927)	141
§ 2. — Le compromis naval franco-anglais (1928)	156
§ 3. — La politique navale des divers pays entre 1922 et 1929.....	161
CHAPITRE V	
<i>La Conférence de Londres.</i>	169
<i>Les préliminaires</i>	
Le rapprochement anglo-américain	169
<i>Les débats</i>	188
Première phase. — La méthode de limitation des armements navals	191
Deuxième phase. — Les proportions des diverses Puissances et la question des sous-marins...	214
Troisième phase. — La question politique des garanties	241
Quatrième phase. — L'accord à trois. La fin de la Conférence	248
<i>Les résultats</i>	
Le traité de Londres. Ce qu'on peut en penser. Le traité de Londres devant l'opinion mondiale..	259
CONCLUSION. — <i>Le désarmement naval et la liberté des mers,</i>	279

